

Universidade de Lisboa  
Instituto de Ciências Sociais



# O valor da água como bem público

João Howell Pato

Doutoramento em Ciências Sociais

Especialidade: Sociologia Geral

2007

Universidade de Lisboa  
Instituto de Ciências Sociais

# O valor da água como bem público

João Howell Pato

Doutoramento em Ciências Sociais  
Especialidade: Sociologia Geral

Tese orientada por:

Doutora Luísa Schmidt

Tese financiada pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia  
POCTI  
(SFRH/BD/10808/2002)

2007

## **Resumo**

A tese “O valor da água como bem público” procura delimitar, analisar e problematizar a relação entre a enunciação do valor público da água e as linhas de actuação desenhadas e instituídas, por parte do Estado português, com vista à sua materialização. Entendendo-se que esta relação define os contornos essenciais das políticas públicas da água em Portugal, desenvolve-se ao longo de quatro etapas centrais. Numa primeira, relativa à enunciação e revisão crítica do conceito de bem público nas duas disciplinas que o definem de forma explícita (Direito e Economia), procura-se não só o enquadramento teórico da questão, mas também identificar as linhas de investigação que a partir daí se desenvolvem, tomando determinados bens por objecto de análise (capítulo I). Numa segunda, propõe-se um modelo de análise para as políticas públicas da água que se constitui como orientação metodológica do trabalho realizado, procurando ao mesmo tempo evidenciar a importância de mecanismos de avaliação de políticas (capítulo II). A terceira diz respeito à reconstituição histórica das políticas públicas da água em Portugal, desde a sua institucionalização em 1884 até hoje (capítulo III). Por fim, apresenta-se a revisão crítica e problematização dessa reconstituição histórica em função do modelo de análise proposto, procurando evidenciar-se algumas das causas explicativas do que se considera ser um défice significativo da materialização do valor público da água em Portugal (capítulo IV).

## **Palavras Chave**

Água; Bem Público; Políticas Públicas; Políticas Públicas da Água.

## **Abstract**

The thesis “The value of water as a public good” aims to delimit, analyze and problematize the relationship between the enunciation of the ‘public value of water’, on the one hand, and public action designed and institutionalized by the Portuguese State to fulfill it, on the other. Assuming ‘water public policies’ as an analytical measure of this relationship, it develops along four complementary lines. First, enouncing and critically reviewing the concept of public goods on the two disciplines that explicitly define it (Law and Economics), as well as identifying research lines that assume this relationship as a major theme in Portugal. Secondly, we propose an analytical model built with methodological purposes, aiming to re-orient our analysis on the relationship between public goods and water public policy issues in Portugal (chapter II). Thirdly, we present an historical reconstitution of water public policies in Portugal, from 1884 until today (chapter III). Finally, we critically review the history of water public policies in Portugal assuming the central variables defined on the analytical model (chapter IV).

## **Keywords**

Water; Public Good; Public Policy; Water Public Policies.



## **Agradecimentos**

O meu primeiro agradecimento não pode deixar de ser dirigido ao Professor Doutor João Ferrão, que acreditou no trabalho inicialmente proposto, e contribuiu depois com um sólido acompanhamento. A meio do percurso foi chamado a cumprir funções públicas de outra relevância, sendo substituído pela Doutora Luísa Schmidt no papel de orientação. Já havia trabalhado com ambos em circunstâncias distintas, e a ambos devo a confiança, a dedicação e a subtileza de terem acreditado e contribuído de forma muito significativa, cada um à sua medida e em tempos distintos, para que ele chegasse a bom porto. Para além disso, não posso deixar de estar grato pela amizade construída.

Um projecto desta natureza só é possível com o contributo de uma série de instituições e pessoas, umas facilmente identificáveis, outras que ficam praticamente anónimas.

Em primeiro lugar o ICS, pelas condições excepcionais de acolhimento para um projecto de investigação desta natureza, assim como a todas as pessoas que aí me ajudaram ao longo do percurso: o Professor Doutor Manuel Villaverde Cabral (pelo valioso mapa teórico proporcionado logo de início); o Doutor Tiago Saraiva (não só pela leitura crítica, mas também pela inestimável visão histórica dos problemas); o Prof. Doutor Pedro Lains (pela atenção e informação disponibilizada); a Dr.<sup>a</sup> Alice Ramos (pelo contributo em algumas leituras estatísticas); a Dr.<sup>a</sup> Alexandra Raimundo e a Dr.<sup>a</sup> Vanessa Pereira (pela colaboração dedicada e rigorosa).

Fora do ICS, não posso deixar de agradecer à Professora Doutora Maria Eduarda Gonçalves e à Doutora Catarina Palma a leitura crítica e construtiva de algumas partes do texto apresentado; ao Doutor Francisco Saraiva Gomes, pela sempre surpreendente visão inovadora relativamente a todos os problemas que lhe levantei, e à facilidade com que me apresentava soluções simples para problemas complexos; ao Dr. Miguel Raimundo, pela rigorosa visão jurídica das questões; à Professora Doutora Luísa Lima, por partilhar esta “questão da água”, não só do ponto de vista científico, mas também do lado da participação pública; e ao Dr. Bernardo Ramirez pela disponibilidade constante.

No mundo das “ciências da água”, o meu agradecimento ao Eng.º Pedro Cunha Serra pela disponibilidade e pela informação, mas sobretudo pela confiança depositada no trabalho desenvolvido e pela amizade; ao Professor Doutor Luís Veiga da Cunha e ao Professor Doutor Francisco Nunes Correia, para além da atenção e da informação disponibilizadas, por considerarem a importância do tema e pelo privilégio de partilharem comigo as suas visões das questões colocadas; ao Professor Doutor Luís Ribeiro e à Doutora Paula Chainho, por partilharem o entendimento e o empenho de que é possível fazer diferente e melhor pela valorização da água em Portugal.

Do ponto de vista institucional este projecto teria certamente menos valor se não me tivesse sido atribuído pela Fundação Calouste Gulbenkian um prémio de investigação, e correspondente financiamento, que possibilitou uma intensidade muito maior no processo de recolha e tratamento de informação. Para além disso, ele teria sido praticamente impossível sem que me tivesse sido atribuída uma bolsa de doutoramento pela Fundação para a Ciência e Tecnologia. A ambas as instituições não posso deixar de estar agradecido.

A todos os que não referi, mas que contribuíram de forma decisiva para a realização deste trabalho, fica o meu agradecimento sincero.

# Índice

Índice .....	7
Índice de Gráficos .....	8
Índice de Tabelas .....	9
Índice de Mapas .....	10
Introdução .....	12
Capítulo I O Conceito de Bem Público .....	26
O conceito jurídico de bem público .....	27
O conceito económico de bem público .....	46
Que papel para uma teoria dos bens públicos? .....	72
Capítulo II Dos Bens às Políticas Públicas: uma proposta metodológica .....	86
O Estado como objecto de análise .....	87
Uma análise longitudinal das políticas públicas da água .....	93
Um modelo de análise para as políticas públicas da água .....	96
Capítulo III As Políticas da Água em Portugal .....	104
Origem e consolidação das políticas hídricas 1884 - 1928 .....	105
A tradição hidráulica das políticas hídricas 1929 - 1974 .....	155
Transição para uma Visão Ambiental das Políticas 1975 - 2005 .....	199
Capítulo IV Uma (re) Visão Crítica das Políticas Públicas da Água .....	286
Problemas e Problemáticas .....	287
Da teoria à prática: na ciência ou na política? .....	336
Conclusão .....	343
Bibliografia .....	347

# Índice de Gráficos

Gráfico 1: intensidade dos debates por dimensão de políticas (1884 – 2005).....	118
Gráfico 2: distribuição das três dimensões ao longo do período (1884 – 2005) .....	118
Gráfico 3: intensidade dos debates por domínio de intervenção (1884 – 2005) .....	119
Gráfico 4: distribuição da dimensão económica ao longo do período (1884 – 2005) .....	121
Gráfico 5: distribuição da dimensão social ao longo do período (1884 – 2005).....	122
Gráfico 6: distribuição da dimensão ambiental ao longo do período (1884 – 2005).....	122
Gráfico 7: Investimento em portos, saneamento básico e hidráulica agrícola.....	159
Gráfico 8: produção de energia eléctrica em Portugal: hídrica e térmica. ....	161
Gráfico 9: produção de energia eléctrica em Portugal .....	162
Gráfico 10: capacidade instalada das grandes barragens nacionais .....	164
Gráfico 11: investimento em portos.....	171
Gráfico 12: movimento portuário (1884 – 1996).....	172
Gráfico 13: investimento em saneamento básico .....	174
Gráfico 14: capacidade instalada das grandes barragens por tipo de utilização – 1940 / 1960	176
Gráfico 15: obras de saneamento básico financiadas e concluídas (1945 – 1960).....	181
Gráfico 16: investimento em saneamento / total investimento MOP .....	181
Gráfico 17: investimento em saneamento básico (1932 – 1969).....	182
Gráfico 18: níveis de serviço de abastecimento de águas e de saneamento básico.....	211
Gráfico 19: volume total de investimento nos sistemas de água e saneamento.....	253
Gráfico 20: evolução do activo líquido da holding A.d.P. ....	261
Gráfico 21: volume total de investimentos em “alta” estimado no PEAASAR .....	266
Gráfico 22: estimativa de investimentos nos sistemas em alta (2007 – 2013).....	267

# Índice de Tabelas

Tabela 1: propósitos e domínios de intervenção das políticas hídricas .....	108
Tabela 2: períodos históricos.....	115
Tabela 3: índices dos debates parlamentares por propósitos de políticas .....	117
Tabela 4: tendências e variações nos domínios de intervenção por período histórico.....	124
Tabela 5: obras de fomento hidroagrícola entre 1938 e 1959 .....	190
Tabela 6: titulares e duração dos mandatos da pasta do ambiente – 1985 / 2007 .....	259

# Índice de Mapas

Mapa 1: orgânica da administração pública das águas - 1884 / 1886 .....	131
Mapa 2: orgânica da administração pública das águas -1892 .....	135
Mapa 3: orgânica da administração pública das águas – 1898 / 1901 .....	139
Mapa 4: orgânica da administração pública das águas – 1917a / 1917b .....	142
Mapa 5: orgânica da administração pública das águas - 1920 .....	148
Mapa 6: orgânica da administração pública das águas – 1926 / 1928 .....	153
Mapa 7: orgânica das políticas públicas da água – 1929 / 1943 .....	160
Mapa 8: orgânica das políticas públicas da água – 1944 / 1974 .....	177
Mapa 9: orgânica das políticas públicas da água – 1976 / 1986 .....	214
Mapa 10: orgânica da administração pública das águas - 1991 .....	230
Mapa 11: orgânica da administração pública das águas - 1993 .....	232
Mapa 12: orgânica da administração pública das águas - 1997 .....	235
Mapa 13: concessionárias dos sistemas em “alta” e “baixa” do grupo AdP (1993 – 1999) .....	241
Mapa 14: Planos de Ordenamento de Albufeiras aprovados até 2007 .....	242
Mapa 15: Planos de Ordenamento da Orla Costeira publicados até 2005 .....	243
Mapa 16: data de conclusão do PNA e dos PBH de primeira geração .....	246
Mapa 17: concessionárias dos sistemas em “alta” e “baixa” do grupo AdP (1993 – 2005) .....	262
Mapa 18: as três dimensões da participação pública na Directiva Quadro da Água .....	331

Aos meus pais,  
e aos meus avós.

# Introdução

*Pois a água é sumamente necessária para a vida, para as comodidades e para o uso quotidiano. Estará mais acessível se houver mananciais abertos e fluentes. Se elas não jorrarem, procurar-se-ão os principais veios subterrâneos e recolher-se-ão. Sondar-se-á, deitando-nos com o maxilar apoiado no chão, antes do nascer do Sol, nos sítios onde se quer encontrar água e, com o queixo no solo, olhar-se-á, com ele apoiado, o horizonte em frente; deste modo, estando fixo o queixo, a visão não errará, porque não ficará mais alta do que convém, antes abarcará com uma boa linha de demarcação a altura ideal do horizonte. Naqueles lugares onde, então, se observarem evaporações ondulantes elevando-se nos ares, aí se escavará; com efeito, este indício não poderá manifestar-se num lugar seco.*

(...)

*Deste modo, com efeito, se ensaiará o seu exame e inspecção. Se se tratar de mananciais e ao ar livre, antes de iniciar a sua adução deverá ser observada com atenção e examinada a forma física dos homens que habitam nas redondezas destas fontes; se apresentarem corpos robustos, cores saudáveis, pernas bem constituídas, olhos sem inflamações, considerar-se-ão muitíssimo boas. Mas se se tratar de uma fonte explorada recentemente no subsolo, e se aspergirmos com a sua água um vaso de Corinto, ou de outro tipo que seja de um bronze de qualidade, e não deixar mancha, será ótima. Do mesmo modo, se fervermos esta água num vaso de bronze e se, depois de arrefecida e deitada fora, não for encontrada no fundo areia ou sedimentos, a água será igualmente considerada boa.*

Vitrúvio, os Dez Livros sobre Architectura, séc. I a.C.



A tomada de consciência do valor da água é imemorial. Seria necessário um saber enciclopédico para descrever detalhadamente algumas das suas expressões mais significativas. E mesmo assim não poderíamos reclamar uma obra completa. A infinitude de expressões do valor da água pode, contudo, ser explicada por uma causa originária e civilizacional: a água é essencial à vida. E essa natureza, que nos liga permanentemente à água, fará parte da consciência colectiva de todas as comunidades humanas.

Philip Ball (2001) apresenta-a como matriz da vida, e dedica-lhe uma obra fascinante, a 'Biografia da Água'. Algumas substâncias, começa por dizer-nos, ganham natureza mítica: transcendem a sua materialidade física e química e manifestam-se na nossa percepção como símbolos, ou qualidades. Mas quando se sujeitam ao escrutínio científico, perdem esse fascínio, banalizam-se: tal não acontece, contudo, com a água. Podendo-se considerá-la como substância material do maior simbolismo, ela não deixa de desafiar a ciência.

E esse desafio coloca-se, não só à ciência do comportamento físico da água, a Hidrologia, mas a todos os campos científicos que tornam evidente o seu valor, e que procuram compreender a sua relação com muitas outras variáveis susceptíveis de observação científica. No entanto, é a hidrologia que nos apresenta um conceito – o *ciclo hidrológico* – e uma equação – o *balanço hídrico* – hoje considerados fundamentais ao processo de tomada de decisão política em matéria de planeamento e gestão dos recursos hídricos (Veiga da Cunha et al, 1980).

O ciclo hidrológico, porque nos mostra a água como um recurso inesgotável e renovável que se distribui de forma desigual por diferentes regiões do globo: da água presente na hidrosfera<sup>1</sup>, 97,5% são águas do mar e apenas 2,5% é água fresca; a maior parte da água fresca (68,7%) está na forma de gelo ou neve no

---

<sup>1</sup> Toda a água existente nos três estados na atmosfera, na superfície terrestre e debaixo da superfície até 2000 metros, e que é estimada em 1386 milhões de quilómetros cúbicos.

Antártico, no Ártico e nas regiões montanhosas; das restantes águas, 29,9% são subterrâneas e 0,26% encontram-se em lagos, reservatórios e sistemas de rios. Ou seja, é muito reduzida a percentagem de água que efectivamente podemos utilizar para consumo individual ou colectivo, relativamente ao total da água presente no planeta (Shiklomanov, 1998).

E o balanço hídrico, porque relaciona a água que efectivamente podemos utilizar com as necessidades de água, geralmente agregadas em três tipos de utilização: os usos municipais, agrícolas e industriais (UNESCO, 2003; Shiklomanov, 1998; Veiga da Cunha et al, 1980). Desta forma, proporciona-nos uma medida material do seu valor, assim como da distribuição estimada do seu consumo: a utilização municipal da água representa, à escala global, aproximadamente 2% do total de consumo de água; a água para fins industriais representa 15% desse valor; a agricultura é o sector que mais água consome, com aproximadamente 80% dos consumos totais (Shiklomanov, 1998).

Contudo, se o conceito de ciclo hidrológico apenas se consolida cientificamente “já em pleno século XIX” (Peixoto, 1989:36), a História mostra-nos que há uma relação originária entre o desenvolvimento social e económico das comunidades humanas e a disponibilidade de água. Dante Caponera (1992) fala-nos inclusivamente das primeiras civilizações como civilizações hidráulicas, relembrando-nos que parte delas eram reconhecidas pelo nome dos rios perto dos quais se instalavam: a Mesopotâmica, que em grego significa “entre rios”, era a civilização dos rios Tigres e Eufrates; a Egípcia é lembrada, tantas outras vezes, como a civilização do Nilo.

Ao analisar as normas e os pressupostos de administração hídrica do Antigo Egipto, da civilização Mesopotâmica, da civilização Hindu (na sua origem, os Hindus seriam os habitantes do vale do rio Indo, origem da Índia moderna), da Antiga China, das tribos Hebraicas e das civilizações Inca e Maia – Asteca, verifica que em todas elas se manifesta um pressuposto comum: a exclusão das

águas do comércio privado, em virtude da sua importância colectiva. Para além disso, apresenta evidência histórica que sugere a decadência ou o desaparecimento de várias civilizações como consequência, se não totalmente pelo menos em parte, da inexistência, desadequação ou desrespeito pelas normas e processos de administração das águas.

Na sua obra, de um notável alcance histórico, demonstra que essas primeiras civilizações se viam na contingência, não só de realizar obras hidráulicas, mas também de criar mecanismos de regulação e administração das águas que garantissem a sua distribuição equitativa entre diferentes tipos de utilizações e de utilizadores. E é precisamente a partir desse momento, diz-nos, que começam a surgir as primeiras normas de regulação e formas de administração das águas.

Os contornos essenciais da problemática do valor da água como um bem público definem-se, assim, desde que há registo histórico de civilizações sedentárias: por um lado, e reconhecendo-se a importância das águas para o seu desenvolvimento económico e social, surgiam as primeiras normas reguladoras que deveriam garantir a sua disponibilidade a todos os que dela necessitassem – em quase todas estas normas se previa a exclusão das águas do comércio privado, diz-nos Caponera; por outro, seriam criadas as primeiras formas de administração que tinham como propósito uma gestão equitativa das águas, assim como a construção e gestão de infra-estruturas hidráulicas que deveriam garantir a satisfação de necessidades, individuais e colectivas.

Pouco mais tarde, esta problemática vem encontrar reflexo no direito romano, que apresenta a primeira classificação jurídica das águas. E apesar das imprecisões que lhe são reconhecidas, este chega “aos nossos dias como autêntico Direito vigente” (Menezes Cordeiro, 2000:36), influenciando de forma determinante a regulação jurídica das águas nos sistemas jurídicos civis (que adoptaram ou seguiram os princípios do Código de Napoleão de 1804), nos

sistemas jurídicos da 'common law' (que derivam da aplicação britânica do direito romano original), ou nas doutrinas de apropriação, uso benéfico e direitos correlativos características do direito norte-americano das águas (Caponera, 1992). Apesar de se verificar historicamente a existência de uma diversidade significativa de fórmulas jurídicas ou modelos de administração, e Caponera retrata-nos precisamente esse facto, os pressupostos essenciais da distinção pública das águas mantém-se ao longo de milénios, confirmando-se a sua persistência e actualidade.

No entanto, se esta questão é historicamente recorrente, é a partir do século XIX que, reflectindo as profundas transformações sociais e económicas decorrentes da revolução industrial, ela se começa a intensificar de forma muito significativa. Um pouco por toda a Europa começavam a sentir-se os efeitos do crescimento da população, assim como da sua concentração urbana, não só ao nível do aumento do consumo de água, mas sobretudo no que respeita à necessidade de se criarem serviços de abastecimento e saneamento capazes de garantir que a água chegava em quantidade e qualidade suficientes às populações urbanas. A ocorrência de epidemias graves, que tinham a água como principal vector de contágio, tornava cada vez mais evidente a correlação entre saúde pública e a existência de serviços de abastecimento e saneamento capazes de garantir o acesso qualitativo à água.

Mas não só do aumento populacional e sua concentração urbana decorria a emergência ou intensificação dos problemas relacionados com a água. Do ponto de vista agrícola, o aumento da produção viria a surgir associado à transição de regimes de sequeiro para regimes de regadio intensivo, aumentando consideravelmente o seu consumo. E do ponto de vista industrial tornava-se também evidente a importância central da água como factor produtivo em distintas etapas do processo industrial, implicando não só o aumento do consumo, mas também um impacto muito negativo no seu estado de qualidade (Shiklomanov, 1998).

A problemática da água, cuja origem é ancestral, chegava ao século XIX não tanto como problema novo, mas sobretudo como problema relativamente ao qual se verifica um investimento político e económico sem precedentes.

É a partir daí que se começa a generalizar a instalação de modernas redes de monitorização hidrológica essenciais à determinação dos balanços hídricos (Peixoto, 1989), que se dá início à construção de grandes obras hidráulicas de retenção e distribuição de águas que a deveriam armazenar ou fazê-la chegar onde era necessária, que se começam a regularizar os caudais dos rios para facilitar a sua navegação e prevenir cheias, ou que se começam a construir, nas principais capitais europeias, os modernos sistemas de abastecimento e saneamento de águas. E é também a partir do século XIX que se iniciam as revisões da legislação hídrica que, acentuando o valor público da água, definem as configurações originárias do que viriam a ser as formas institucionais da administração pública das águas um pouco por toda a Europa do século XX (Caponera, 1992; Barraqué, 1996).

Contudo, se as distintas formas de regulação jurídica que vieram a ser adoptadas pelos Estados europeus partilhavam o pressuposto da publicidade da água, derivado do direito romano, elas viriam a dar lugar a formas institucionais e administrativas muito distintas ao longo do espaço geográfico que hoje reconhecemos como Europa comunitária. Bernard Barraqué dá-nos conta, através de uma igualmente notável análise comparativa, da impressionante “diversidade das instituições que as sociedades locais e nacionais criaram, para fazer face às suas situações particulares” (Barraqué, 1996:9), e que se consolidaram ao longo da segunda metade do século XX.

Mas é também no contexto do projecto político europeu que, com a emergência das primeiras directivas comunitárias a partir da década de 1970, se começa a discutir a necessidade de mecanismos de articulação das políticas hídricas. Reconhecendo-se que a diversidade de soluções institucionais emergentes

durante o século XX não tinha sido capaz de resolver alguns dos problemas mais significativos (nomeadamente a poluição hídrica), que o ciclo hidrológico não conhece fronteiras políticas e que uma gestão adequada das águas deve assumir como unidade territorial a bacia hidrográfica, ou que a internacionalização da indústria da água, a partir da década de 1970, justificava mecanismos de regulação económica, começam a ganhar contornos cada vez mais definidos os pressupostos essenciais de uma política hídrica integrada à escala europeia que deveria ser capaz de pautar a diversidade existente por princípios e mecanismos de regulação jurídica e administrativa comuns.

Seria necessário esperar até à transição do milénio, contudo, para que a publicação da Directiva Quadro da Água em 2000 viesse formalizar esses propósitos. Materializando um desígnio político orientado para a definição de normas comunitárias e princípios de administração capazes de garantir a sustentabilidade ambiental e económica das utilizações da água, a vinculação de pressupostos de equidade social e, sobretudo, a necessidade de revisão dos quadros jurídicos e institucionais das políticas hídricas à escala de cada um dos seus Estados-membros, a Directiva Quadro da Água apresenta-se hoje como uma das mais importantes reconfigurações, à escala global, dos pressupostos jurídicos e administrativos das políticas públicas da água.

O problema da água, pode assim dizer-se, e com ele a problemática do seu valor público, é uma questão do passado, do presente e, sobretudo, do futuro. Na medida em que a utilização sustentável da água pressupõe vultuosos investimentos técnicos e financeiros, que a regulação jurídica e as formas institucionais criadas ao longo do século XX no contexto europeu não foram capazes de prevenir a deterioração significativa do seu estado de qualidade e, finalmente, porque a grande maioria dos cenários científicos<sup>2</sup> desenvolvidos no estudo das alterações climáticas prevê que este problema ambiental venha a ter

---

<sup>2</sup> Ver a este propósito os relatórios do IPCC à escala global (<http://www.ipcc.ch/>), ou do projecto SIAM para o caso português (Santos, 2002).

impactos muito profundos na disponibilidade e na qualidade das águas à escala global e regional.

Mas como se situou Portugal perante a intensificação deste problema? Como se reflectiram os pressupostos jurídicos referidos no contexto da legislação hídrica nacional? Que respostas políticas foram sendo dadas pelo Estado português, a partir do momento em que assume esta questão como prioritária? E em que medida essas respostas se materializam em formas institucionais e linhas de actuação pública funcionais? Em suma, como se materializou o valor da água como um bem público em Portugal, a partir do momento em que o Estado define uma linha de actuação exclusivamente dedicada a esse propósito?

A investigação que agora apresentamos, e que se propõe problematizar o valor da água como um bem público em Portugal, procura respostas a estas questões assumindo como ponto de partida o momento histórico em que o Estado institucionaliza as políticas públicas da água em Portugal. Entendendo-as como articulação funcional entre um quadro jurídico de referência e um conjunto de linhas de actuação pública que, à escala de todo o território, deveriam administrar o recurso e promover o seu aproveitamento, as políticas públicas da água ganham forma com a criação dos Serviços Hidráulicos, a 6 de Março de 1884. E desenvolvem-se desde então, com distinta intensidade e investimento político, ao longo de todo o século XX.

Contudo, e ao assumirmos um propósito de investigação desta natureza, tornava-se essencial confrontar a definição do conceito de bem público que nos é apresentada de forma sistemática no Direito e na Economia, assim como as linhas de investigação daí derivadas, com o leque de opções de natureza metodológica que melhor se adequassem aos nossos objectivos. Foi o que começámos por fazer ao longo do primeiro capítulo, procurando apresentar e sistematizar o conceito, centrando-nos nos seus pressupostos essenciais e nos critérios que permitem a distinção dos bens propriamente ditos. Depois, e tendo

em atenção a realidade portuguesa, procurámos identificar as linhas de investigação empírica que, decorrentes da aplicação do conceito, se desenvolvessem em torno de determinados bens e se pudessem constituir como referência comparativa relativamente ao nosso trabalho.

Cedo se tornou evidente, no entanto, que não só a formulação do conceito assume em ambas as disciplinas um elevado grau de abstracção que dificulta o desenvolvimento de linhas de investigação orientadas para a problematização do valor de determinados bens públicos em contexto histórico, mas também que a tipologia de bens resultante da sua aplicação em ambas as disciplinas não é coincidente, dificultando por sua vez o diálogo interdisciplinar: a água é um bem público do ponto de vista jurídico, mas não do ponto de vista económico.

Víamo-nos na contingência de escolher instrumentos de análise que potenciasses a confrontação empírica do valor da água como bem público em perspectiva histórica, e que ao mesmo tempo contribuíssem para recentrar a investigação na relação entre a enunciação política do valor público da água e a dimensão estrutural da actuação do Estado. Assim, desenhámos um modelo de análise para as políticas públicas da água que apresentamos no capítulo II e que, assumindo uma natureza ideal – típica, se constitui como instrumento metodológico com dois fins distintos. Por um lado, a reconstituição e problematização das políticas hídricas numa perspectiva longitudinal, acentuando as suas dimensões estruturantes, e procurando evidenciar a sua variação ao longo de uma sequência de períodos históricos e de um conjunto de domínios de intervenção. Por outro lado, que contribuísse para o desenvolvimento de mecanismos de avaliação de políticas que, aplicados em “tempo real”, encurtassem a distância entre o processo de tomada de decisão política e a produção de conhecimento científico que o pode beneficiar.

Ora, da sua aplicação e confrontação empírica resultou a reconstituição histórica das políticas públicas da água em Portugal, que apresentamos no capítulo III, e



a sua subsequente problematização, que apresentamos no capítulo IV. Mas como construir indicadores longitudinais para uma análise desta natureza? A primeira contrariedade com que nos defrontámos diz respeito a um facto que não deixa de causar alguma perplexidade: as águas, sobretudo quando se constituem como objecto de actuação do Estado, estão praticamente ausentes da historiografia nacional. Decorria daqui a perda de parte considerável do potencial comparativo da nossa análise, por um lado, e tornava-se evidente a necessidade de identificar indicadores que, sendo credíveis e apresentando regularidade histórica, nos permitissem reconstituir, pelo menos em parte, a actuação do Estado no desenvolvimento das políticas hídricas nacionais. Ora, a legislação hídrica preenchia esses requisitos, constituindo-se como índice privilegiado da actuação pública, sendo ao mesmo tempo possível aceder às suas fontes com relativa facilidade.

Iniciou-se assim um processo de recolha e sistematização da legislação hídrica, que organizámos numa base de dados própria, e que apesar de não poder reclamar exaustividade tem uma abrangência muito considerável: são mais de 900 diplomas legais exclusivamente dedicados às políticas hídricas nacionais e às suas dimensões mais estruturantes, perfazendo mais de 5000 páginas de legislação hídrica, que analisámos de forma exaustiva.

Dessa análise resultaram três parâmetros essenciais: os domínios de intervenção das políticas hídricas a que, entre 1884 e 2005, foi dada maior importância institucional; a reconstituição da sua orgânica (domínios de governação das políticas hídricas, quadro institucional e respectivas funções); algumas considerações políticas, nomeadamente aquelas que se apresentam nas notas preambulares de alguns dos diplomas mais estruturantes, e que se constituem como fonte essencial de enquadramento. Os resultados desta análise, estando incorporados na reconstituição histórica desenvolvida ao longo do terceiro capítulo, são apresentados nos anexos I (domínio público hídrico e

legislação hídrica), II (orgânica das políticas públicas da água) e III (orgânica da administração pública da água).

Uma vez realizada esta tarefa, que nos permitiu discriminar os mais significativos domínios de intervenção das políticas hídricas, assim como uma sequência de períodos históricos que identificam momentos de mudança estrutural no seu desenvolvimento, interessava procurar informação que permitisse complementar estas variáveis com o sentido histórico e político da época relativamente a este domínio de governação. Lançámo-nos, portanto, a partir daí, em duas frentes distintas: por um lado, na análise dos debates parlamentares em que se discutiam esses domínios de intervenção; por outro, na recolha de documentação diversa junto dos arquivos históricos mais significativos.

A análise dos debates parlamentares, apesar de ser um indicador fundamental da função política do Estado, não é exequível do ponto de vista qualitativo para um período histórico tão vasto, pelo menos com os meios que estavam à nossa disposição<sup>3</sup>. No entanto, e porque o Arquivo Histórico da Assembleia da República iniciou um processo de digitalização e reconhecimento de texto dos seus diários, foi-nos possível criar uma metodologia de recolha e análise quantitativa dos debates que permite medir e comparar, anualmente, a intensidade da discussão política em torno dos distintos domínios de intervenção das políticas públicas da água. Foi o que fizemos, entre 1884 e 2005, procurando confirmar estatisticamente a validade dos períodos históricos delimitados, assim como comparar a importância relativa de cada um dos seus domínios de intervenção. Se os resultados desta análise foram igualmente incorporados no terceiro capítulo, a metodologia seguida e a análise estatística propriamente dita é apresentada no anexo IV.

---

<sup>3</sup> Estando em causa 121 anos de políticas hídricas.

No que diz respeito à análise da documentação recolhida junto dos diversos arquivos históricos consultados, ela possibilitou-nos caracterizar algumas etapas essenciais do desenvolvimento das políticas hídricas nacionais. Contudo, também aqui se verificou a escassez de informação relativa à actuação do Estado no domínio de governação das políticas hídricas, especialmente no que diz respeito a indicadores objectivos que representem o investimento do Estado, a avaliação e o diagnóstico dos sectores de intervenção, os níveis de serviço ou mesmo variáveis de caracterização e monitorização das instituições envolvidas. Se a informação de natureza hidrológica, essencial para determinar os balanços hídricos por região hidrográfica, apresentou ao longo de grande parte do século XX deficiências muito significativas (Portela, 2002) que limitaram, e em certa medida ainda limitam, o acerto das decisões políticas, no que diz respeito à monitorização e avaliação que se poderia supor que o Estado faz dos seus distintos domínios de governação, ela é absolutamente residual no contexto das políticas hídricas.

Estes factos podem ser interpretados de duas formas distintas. Ou não há uma cultura de arquivo histórico por parte do Estado português, que revela uma desconsideração pelo seu passado e pela importância de que este se reveste na compreensão dos problemas actuais e na definição de linhas de actuação futura, ou as decisões políticas são tomadas sem uma base de informação e conhecimento suficientes. Na verdade, pensamos que ambas as hipóteses podem ser assumidas, em certa medida, como válidas. E mesmo ocorrendo excepções, este é um facto histórico e político que limita de forma significativa, não só a análise científica, mas sobretudo o processo de condução da vida pública.

Apesar das limitações referidas, e através do cruzamento da informação recolhida (orgânica, análise quantitativa dos debates parlamentares, documentação diversa e análise qualitativa de algumas amostras dos debates parlamentares), foi-nos possível delimitar um conjunto de nove domínios de

intervenção prioritários no quadro de referência das políticas públicas da água em Portugal, cuja importância e significado se modificou, de forma mais ou menos expressiva, ao longo dos sete períodos históricos de referência que já havíamos referido. Assim, a reconstituição histórica das políticas públicas da água que apresentamos reflecte algumas das suas dimensões estruturais e funcionais mais significativas, os principais momentos de mudança e o sentido de orientação política que os caracterizou.

Para além disso, ela permitiu-nos problematizar essas tendências, confrontando-as com alguns dos dados que foi possível recolher, e avançar hipóteses interpretativas do que consideramos serem as principais problemáticas das políticas públicas da água, que se manifestam de forma recorrente desde que se verificou a sua institucionalização (de 1884 até hoje): a recorrente disfunção entre a definição de objectivos políticos e a capacidade de instituir linhas de actuação funcionais e adequadas à sua concretização; a sucessiva carência de informação de base, essencial para a produção de diagnósticos adequados das situações; a incapacidade de envolver, mobilizar e motivar os distintos agentes implicados nas linhas de actuação pública relativamente aos propósitos que se procurava implementar.

Estas três hipóteses, que enunciamos como resultado da aplicação do modelo de análise proposto no capítulo II, são apresentadas e desenvolvidas no capítulo IV, que dedicamos à problematização das políticas públicas da água em Portugal, acentuando a perspectiva longitudinal relativamente a um período histórico de aproximadamente 121 anos. Neste sentido, ele é também um capítulo conclusivo, em que se apresentam respostas possíveis para o que consideramos ser um défice acentuado da materialização do valor da água como bem público em Portugal.

Muito fica por fazer para além deste trabalho. Primeiro, ao nível da recolha e tratamento de informação que permita aprofundar o conhecimento acerca dos

domínios de governação das políticas da água em Portugal: deixámos fora do nosso âmbito de análise dimensões que podem ser muito relevantes no contexto do processo de condução das políticas hídricas nacionais, em termos históricos ou actuais (relações luso-espanholas, piscicultura fluvial, águas minero-medicinais, entre outras). Depois, no que diz respeito ao detalhe de caracterização das dimensões definidas, centrando-nos sobretudo nas questões estruturantes (quadro institucional, respectivas funções e sua variação histórica), deixámos por realizar o registo alargado de um conjunto de depoimentos de responsáveis técnicos e políticos que podem eventualmente contribuir para uma compreensão distinta das questões enunciadas. Por fim, e no que respeita aos debates parlamentares e à riqueza da informação aí contida, será também possível, com outros recursos, desenvolver futuramente uma análise qualitativa dos seus conteúdos que permita aprofundar algumas das questões enunciadas.

No entanto, pensamos que a reconstituição histórica das políticas hídricas nacionais agora apresentada facilitará a tarefa de todos aqueles que se vierem a interessar por um tema que, sobretudo do ponto de vista da relação entre a comunidade científica e a comunidade política, consideramos da maior relevância. Não só porque nos parece urgente que se aprofunde o debate e se intensifique o investimento na criação de mecanismos adequados de monitorização da actuação pública, mas sobretudo porque a água representa um património essencial do nosso país, que importa preservar, administrar e utilizar de forma sustentada e socialmente equitativa.

# Capítulo I

## O Conceito de Bem Público

*A profunda conexão entre o privado e o público, evidente no seu nível mais elementar na questão da propriedade privada, corre hoje o risco de ser mal interpretada devido ao moderno equacionamento entre a propriedade e a riqueza, de um lado, e a inexistência de propriedade e a pobreza, de outro. Esta falha de interpretação é tanto mais importuna quanto ambas, a propriedade e a riqueza, são historicamente de maior relevância para a esfera pública que qualquer outra questão ou preocupação privada, e desempenharam, pelo menos formalmente, mais ou menos o mesmo papel como condição para admissão do indivíduo à esfera pública e à plena cidadania. É, portanto, fácil esquecer que a riqueza e a propriedade, longe de constituírem a mesma coisa, têm carácter inteiramente diverso.*

Hannah Arendt, A Condição Humana

# O conceito jurídico de bem público

Ao discutir a questão do valor na teoria do direito e do Estado, Luís Cabral de Moncada identifica a primeira e fundamental referência do problema do valor para o campo jurídico: “os valores são, antes de mais nada, como acabamos de dizer, ‘objectos ideais’” (Moncada, 1995:275). Mas, sendo objectos ideais, é nas vivências valorativas que o conhecimento axiológico encontra a sua matéria de conhecimento, constituindo-se os valores de qualquer sistema ético como o “produto de uma superior consciencialização de infinitas vivências valorativas, levado a efeito pela redução destas vivências pelo pensamento à unidade de uma ideia que a todos domina e procura coordenar num sistema.” (idem:273). Assim se entende, diz-nos, que os valores nunca sejam indiferentes ao espírito, produzindo em nós um apelo permanente.

Se no campo do direito o objecto ideal é tratado como matéria de Direito Natural – “prestamos agora atenção ao direito, não objecto real, mas objecto ideal: não ao direito que é, mas ao que deve ser” (idem:288) –, e se no direito o valor mais alto é a justiça, então podemos assumir, com o autor, que o direito procura sempre conservar e garantir idealmente a vida dos indivíduos e dos grupos. Mas que vida é esta? Não só a vida do indivíduo, mas também a da sociedade. E ao falarmos da primeira, “encontramo-nos no terreno do direito privado”, na segunda entramos no “terreno do direito público” (idem:300), ou seja, na esfera do político.

Partindo-se do pressuposto que a relação entre a esfera do político e o direito natural encontra no Estado uma figura institucional de referência, uma vez que o Estado é “a organização que efectua a positivação da ordem jurídica e cuida de assegurar os direitos de cada um” (Kempski, 1993:501), assumem-se três tipos de situações em que esta relação se manifesta e que o direito público regula: as relações entre indivíduos e comunidade; as formas de organização das comunidades; as relações entre diferentes comunidades.

Ora, os valores do Estado dizem respeito às condições necessárias para que os outros valores se possam realizar, uma vez que, “enquanto os valores do indivíduo e da personalidade são, na sua maior parte, na hierarquia axiológica, valores-fins, (...) os valores do Estado ou políticos, a que agora nos referimos, são exclusivamente valores-meios.” (Moncada:1995:309).

Enquanto na ética pura se identificam os valores mais elevados para o indivíduo, na axiologia do Estado os valores primeiros são aqueles que é fundamental reconhecer e respeitar para que a comunidade possa existir e prosperar: “O fim supremo da primeira é a virtude. O da segunda, o bem-comum.” (idem:314). E neste contexto pode entender-se que o bem-comum, sendo um “fim específico do Estado, tal como o conceito de justiça, é também um conceito formal, ao mesmo tempo absoluto e relativo. Dá-nos uma ideia programa mas não um conteúdo preciso” (idem:317).

Definem-se assim as coordenadas que situam a questão do bem comum no quadro de uma reflexão jurídica: por um lado temos uma dimensão axiológica que se constrói através de vivências valorativas posteriormente sistematizadas de forma coerente num sistema de leis ideais – *Direito Natural*; por outro lado, temos um ramo particular do direito que procura tornar positivos esses valores e regular de forma justa as relações entre entidades em contexto público dando-lhes expressão material – *Direito Público*.

Mas como definir o bem público em relação ao bem comum<sup>4</sup>? Se o direito natural nos remete para uma esfera de discussão axiológica, procurando sínteses entre valores espirituais e valores vitais, já o direito público, associando esses valores a uma ideia de comunidade organizada segundo normas e leis, procura de acordo com o princípio da justiça, as melhores formas de os

---

<sup>4</sup> Tenha-se em consideração, no entanto, o que nos diz Menezes Cordeiro: “Uma teoria consistente dos bens públicos, base duma distinção actualista entre coisas no comércio e fora do comércio, só é pensável com o aparecimento do Direito Administrativo: no século XIX.” (Menezes Cordeiro, 2002:38).



materializar. E no contexto do direito público, o conceito de bem público pode ser entendido como um meio para alcançar um fim (Amaral, 2003; Caetano, 1983; Cretella Júnior, 1969). Poderá então partir-se do princípio que o bem público é um suporte material do bem comum?

## Dos valores aos critérios: o bem público no direito administrativo

De entre os meios fundamentais a que a Administração Pública recorre para desenvolver a sua actividade, diz-nos Marcello Caetano, “prossequindo os interesses de segurança e bem-estar que lhe estão confiados, contam-se os bens – bens próprios e bens alheios” (Caetano, 1983:879). Parte destes bens são públicos e podem ser identificados porque assim são qualificados por lei: “a classificação de uma coisa como pública depende da lei. Só são públicas as coisas qualificadas por lei”. Mas o que são as coisas<sup>5</sup> públicas<sup>6</sup>? Fundamentalmente são “as coisas submetidas por lei ao domínio de uma pessoa colectiva de direito público e subtraídas ao comércio jurídico privado em razão da sua primacial utilidade colectiva.” (idem: 881).

Para além da sua qualidade, que lhes permite contribuir para a realização do interesse público cumprindo uma função de utilidade colectiva, o “conjunto das coisas públicas e os direitos públicos que à Administração competem sobre elas formam o domínio público, objectivamente considerado. Por isso as coisas públicas são também denominadas bens do domínio público.” (idem). Fica assim definida, num primeiro momento, a qualificação formal de publicidade atribuída a uma coisa: (i) – uma coisa é pública porque assim está classificada na lei; (ii) – essa qualidade assiste-lhe porque demonstra ser portadora de

---

<sup>5</sup> A definição jurídica de coisa encontra um estudo sistemático em Menezes Cordeiro (2002): “Apesar das flutuações linguísticas, parece ocorrer uma certa tendência coloquial para restringir “coisa” às realidades corpóreas, enquanto os “bens” se alargam a realidades imateriais ou humanas. Fala-se, pois, em “bens materiais” ou “bens de personalidade”, em conjunções nas quais o termo “coisa” ficaria inadequado ou deve mesmo ser evitado. (...) Por outro lado, “bem” pode assumir um sentido económico: traduz um quid raro, capaz de satisfazer necessidades humanas. Torna-se, assim, mais restrito do que coisa: esta não deixará de o ser pelo facto de não ter a mínima utilidade. Mas ainda a nível económico, “bem” tem sido restringido a realidades materiais, por oposição a “serviços”. (Cordeiro, 2002: 24-25).

<sup>6</sup> O Direito Romano fazia a distinção: “A categoria das coisas comuns a todos – res communes omnium – surge em Iustinianus: exemplifica com o ar, a água corrente, o mar e as praias. Não se confunde com a das coisas públicas, que pertencem à universitas – um conjunto de pessoas – por oposição às privatae, próprias de cada pessoa singular. A enumeração das coisas públicas surgia de modo empírico, à medida que a sociedade romana se desenvolveu. Abrangia estradas, rios, termas, praças e realidades similares.” (idem: 13).

primacial utilidade pública; (iii) – a coisa pública, assim como os direitos da Administração que sobre ela recaem, constituem o domínio público; (iv) – as coisas públicas são submetidas ao domínio de uma pessoa colectiva de direito público.

Mas como se distinguem os bens públicos dos bens privados? Do ponto de vista do direito, há dois elementos fundamentais a considerar na identificação da coisa pública. Um primeiro, de carácter formal, funciona como índice ou sinal indicativo de que as coisas possuem utilidade pública. Um segundo, de carácter valorativo, corresponde às razões que levam a que se considere que essa coisa subscreve a utilidade: mais do que identificar as coisas propriamente ditas, com recurso a índices próprios, o que “interessa saber é a razão por que a lei submete certas coisas ao regime do Direito público, qual o motivo por que confere à Administração poderes especiais sobre elas” (idem:886).

Relativamente aos critérios formais, diz-nos Marcello Caetano, podemos identificar dois tipos fundamentais: o do *destino* da coisa pública; o dos *caracteres* que a definem.

Para a definição do destino, são utilizados três critérios: o uso público – distingue com base na ideia que devem ser públicas as coisas destinadas ao uso de todos; o serviço público – estabelece a afectação ao serviço público como principal critério de atribuição do carácter público; o fim administrativo – define como coisas públicas as coisas afectas a uma pessoa colectiva de direito público que satisfaçam a um dos fins desta pela sua aplicação directa.

No que diz respeito aos caracteres apresentam-se dois: o critério da afectação – da coisa à utilidade pública, constituindo-se como um critério prático (quando uma coisa está afectada à utilidade pública passa a ser pública em si mesma); o critério positivista – refere-se à propriedade, e diz-nos que serão dominiais as coisas que a lei submete ao regime integral da propriedade pública.

Mas se estes critérios funcionam como índices de identificação da coisa pública, essenciais para a prática jurídica, no domínio do político torna-se fundamental definir a qualidade que distingue o bem público de outros bens. E, neste caso, o direito procura definir essa qualidade em função da noção de utilidade pública: “consiste na aptidão das coisas para satisfazerem necessidades colectivas” (idem:887). Distinguindo-se dois tipos essenciais de utilidade – *utilidade pública funcional* e *utilidade pública natural ou inerente*<sup>7</sup> –, é no segundo que se manifesta, diz-nos Marcello Caetano, “o verdadeiro fundamento da publicidade das coisas, visto que nos outros casos intervém um juízo valorativo do legislador.” (idem)<sup>8</sup>.

Deduz-se, portanto, que a coisa pública se identifica formalmente através de critérios práticos, mas que assume essa qualidade porque o legislador nela identifica um determinado valor. E para a identificação desse valor existe também um critério de distinção jurídica que, no caso português, é “fundamentalmente o de Otto Mayer, e aproxima-se do de Coquet e Waline, que consideram característica da dominialidade o facto de os bens não poderem ser substituídos por outros sem inconvenientes, por virtude da sua especial adaptação a um fim de utilidade pública, seja por via de configuração natural, seja por causa das obras que sofreram, seja pela importância histórica ou científica.” (idem:889).

Pode assim apresentar-se uma *segunda síntese* do conceito de coisa pública que acrescenta à primeira um quinto critério: (i) – uma coisa é pública porque

---

<sup>7</sup> (i) – utilidade pública funcional - ocorre quando se verifica a afectação a uma função justificada apenas “pela importância e necessidade da afectação à função” (Caetano, 1983:888); (ii) - utilidade pública natural ou inerente – advém de as coisas só servirem uma função considerada útil do ponto de vista público e, como tal, exigirem “o carácter público da coisa” (idem).

<sup>8</sup> Marcello Caetano identifica ainda uma situação particular: “No nosso direito positivo adoptou-se o sistema da enumeração específica completada, quanto aos bens do Estado, pela menção de um índice que se reputou evidente. A enumeração compreende bens cuja utilidade pública se conhece através de vários índices; o índice evidente cuja existência logo denota publicidade é o “uso directo e imediato do público”. Só quando existe este índice evidente é que a lei permite que o intérprete considere públicas coisas não enumeradas categoricamente como tais por disposição legal.” (Caetano, 1983:888).

assim está classificada na lei; (ii) – essa qualidade assiste-lhe porque demonstra ser portadora de uma utilidade pública; (iii) – a coisa pública, assim como os direitos da Administração pública que sobre ela recaem, constituem o domínio público; (iv) – as coisas públicas são submetidas ao domínio de uma pessoa colectiva de direito público; (v) – o critério final para a definição da utilidade pública conferida a uma coisa define-se pela não possibilidade de substituição dessa coisa sem prejuízo.

Relativamente a esta síntese interessa-nos aprofundar três questões que se manifestam centrais na definição do conceito. Em primeiro lugar, saliente-se que o bem público, apesar de meio, contém em si mesmo um valor relativo a uma necessidade humana que o distingue de outros bens, não possuidores dessa qualidade. Daqui resulta que os segundos podem ser substituídos, mas os primeiros não. Em segundo lugar, e assumindo a variabilidade das necessidades colectivas, pressupõe-se que o bem público subscreve, pelo menos em parte, esse carácter variável, dependendo essa variabilidade não só de uma natureza eventualmente mutável de algumas coisas, mas também da forma como se modificam o comportamento e as necessidades humanas. Por fim, dificilmente se poderá definir a coisa pública exclusivamente num sentido material. O bem público, sendo uma coisa jurídica<sup>9</sup>, surge associado a todo um conjunto de direitos que sobre ele recaem e que constituem o domínio público. Começemos pelo fim.

---

<sup>9</sup> Conclusão inerente à própria definição de coisa. O sentido jurídico de coisa é definido por Castro Mendes (1984) como: “a realidade estática e autónoma susceptível de apropriação ou destino jurídico.” (164); a classificação das coisas distingue entre (i) – coisas no comércio e fora do comércio; (ii) – coisas corpóreas e incorpóreas; (iii) – coisas móveis e imóveis; (iv) – coisas presentes e futuras. As coisas públicas são coisas fora do comércio: “é o que pode ser objecto de relações jurídicas não privadas – públicas e internacionais (citando artigo 202º C.C., nº 2, parte final). É o caso do domínio público.” (169)

## Os bens do domínio público

A noção de domínio público encontra na definição jurídica de *universalidades* um suporte para a atribuição de uma unidade própria a um conjunto plural de elementos. De acordo com o Código Civil, as coisas podem ser simples ou compostas, formando universalidades<sup>10</sup>. E as universalidades públicas são, segundo Marcello Caetano, os “complexos de coisas pertencentes ao mesmo sujeito de direito público e afectadas ao mesmo fim de utilidade pública que a Ordem Jurídica submete ao regime administrativo como se se tratasse de coisas públicas simples.” (idem:890)<sup>11</sup>. Daqui resulta, essencialmente, que o domínio público é constituído por um conjunto de coisas tidas pelo seu conjunto. E assim se entende que os bens dominiais são “tudo aquilo que forma objecto dos direitos de domínio público em sentido estrito” (Caetano, 1983:896).

Mas o que é então o domínio público? Diz-nos o autor que “domínio público significa quer a categoria das coisas públicas, quer os poderes da Administração sobre os bens apropriados, sobre certos espaços sujeitos à mera soberania do Estado e, em sentido lato, sobre as próprias coisas particulares (servidões administrativas)” (idem), sendo composto por bens naturais e por coisas devidas à acção do homem: os primeiros formam o domínio público natural, os segundos o domínio público artificial.

Marcello Caetano enumera o domínio público da seguinte forma: ao domínio público do Estado correspondem três domínios naturais – o *domínio hídrico*<sup>12</sup>, o *domínio aéreo*<sup>13</sup> e o *domínio mineiro*<sup>14</sup> – e três domínios artificiais – *domínio da*

---

<sup>10</sup> Artigo 206º do Código Civil.

<sup>11</sup> Esta concepção foi aplicada pelo autor ao caso da lei das águas do Ultramar (Dec. nº 35 463, de 23 de Janeiro de 1946).

<sup>12</sup> “As águas territoriais com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou flutuáveis, com os respectivos leitos.” (CRP, artigo 84º).

<sup>13</sup> “As camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou superficiário” (idem).

*circulação*<sup>15</sup>, *domínio monumental, cultural e artístico e domínio militar*. Relativamente ao domínio público do Concelho e da Freguesia são identificados pelo mesmo autor: o domínio hídrico e o domínio da circulação. No entanto, o princípio da enumeração das coisas públicas na lei sujeita as coisas do domínio público a explicitação clara, e é na Lei Fundamental que se deve procurar essa enumeração em primeiro lugar.

A constituição de 1933, no artigo 49º, enumerava de forma directa e indirecta alguns dos bens que o integravam. De forma surpreendente, “a categoria do domínio público não apareceu na Constituição de 1976, versão inicial. Haveria então que entender que ela subsistiu apoiada, apenas, na legislação ordinária. A anomalia seria reparada na Revisão de 1989.” (Menezes Cordeiro, 2002:49). E aí são enumerados alguns dos bens do domínio público (Artigo 84º): “a) As águas territoriais com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou flutuáveis, com os respectivos leitos; b) As camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou superficiário; c) Os jazigos minerais, as nascentes de águas mineromedicinais, as cavidades naturais subterrâneas existentes no subsolo, com excepção das rochas, terras comuns e outros materiais habitualmente usados na construção; d) As estradas; e) As linhas férreas nacionais; f) Outros bens como tal classificados por lei.” (CRP, 2003:41). Mas para além da enumeração, determina o referido artigo 84º que “a lei define quais os bens que integram o domínio público do Estado, o domínio público das regiões autónomas e o domínio público das autarquias locais, bem como o seu regime, condições de utilização e limites.” (idem:42).

---

<sup>14</sup> “Os jazigos minerais, as nascentes de água mineromedicinais, as cavidades naturais subterrâneas existentes no subsolo, com excepção das rochas, terras comuns e outros materiais habitualmente usados na construção.” (idem).

<sup>15</sup> “Estradas, linhas férreas nacionais” (CPR, artigo 84º).

Mas se o domínio público é o conjunto de coisas e direitos<sup>16</sup> que sobre elas recaem, poderá falar-se de propriedade das coisas públicas? Marcello Caetano diz-nos que sim, mas com reservas: “já que o regime jurídico de uso, fruição, disposição e defesa deste tipo de domínio é diferente do da propriedade privada, parece indicado fazer a construção de um outro instituto, o da propriedade pública ou administrativa” (Caetano, 1983:895)<sup>17</sup>, que subscreve os seguintes caracteres: (i) – “o sujeito do direito é sempre uma pessoa colectiva de direito público; (ii) – o direito de propriedade pública é exercido para produção do máximo de utilidade pública das coisas que formam o seu objecto, conforme a lei determinar; (iii) – o uso das coisas públicas traduz-se na utilização por todos ou em benefício de todos; (iv) – a fruição nuns casos confunde-se com o uso (é o rendimento em utilidade pública), noutros casos é independente dele e consiste na faculdade de cobrar taxas pela utilização dos bens, ou na colheita dos seus frutos naturais; (v) – as coisas públicas são incomerciáveis como tais pelos processos de Direito privado, mas comerciáveis segundo o Direito público; (vi) – relativamente a terceiros, o proprietário exerce o *jus excludendi alios* por meio de actos administrativos definitivos e executórios, isto é, usando a sua própria autoridade e independentemente do recurso aos tribunais.” (idem:896).

Se desta enumeração resultam algumas propriedades já apresentadas na definição de coisa pública, outras acrescentam-se-lhe, aumentando a abrangência da definição de domínio: é feita a distinção entre propósito, titular e beneficiário da propriedade pública; distingue-se fruição de uso; atribui-se um carácter de excepção na definição das possibilidades de comércio à coisa pública.

---

<sup>16</sup> Marcello Caetano fala-nos em coisas e direitos, enquanto Menezes Cordeiro nos fala de coisas e poderes do Estado que sobre elas recaem (Cordeiro, 2002).

<sup>17</sup> Esta é a doutrina que “primeiro afirmada por Dernburg, foi sustentada por Otto Mayer na Alemanha, por Hauriou em França e por Santi Romano na Itália, e recebe os sufrágios da maior parte dos escritores modernos.” (Caetano, 1983:894).



A distinção entre *titular*, *propósito* e *beneficiário* é fundamental para clarificar que, apesar de o titular da coisa pública ser sempre uma entidade pública, a sua utilização não ser necessariamente um exclusivo da Administração. Existem situações diversas em que o uso do domínio público é feito pelos particulares, desde que esteja garantida a maximização da utilidade pública e o benefício de todos.

## A utilização do domínio público

Para analisar as situações atrás referidas definem-se duas escalas de modalidades de uso: uma primeira distingue entre tipos de uso - *o uso directo ou individual e o uso indirecto ou colectivo*; uma segunda distingue em função da relação que se deve estabelecer entre o tipo de uso e o destino próprio das coisas: *uso comum e uso privativo*.

Se a primeira é suficientemente explícita nos seus termos<sup>18</sup>, a segunda diz respeito à relação entre o tipo de uso dado a uma coisa e o seu fim próprio. Ao uso comum corresponde a utilização livre da coisa no fim que lhe é próprio e habitual por parte de qualquer pessoa, podendo ser uso comum ordinário – “acessível a todos, sem autorização, ainda que dentro de certos limites” (Menezes Cordeiro, 2002:53) – ou uso comum extraordinário – “sempre que seja acessível a todos, mas mediante prévia autorização. No uso privativo<sup>19</sup> prevê-se a atribuição de um título jurídico a uma pessoa individual para que possa extrair o benefício da coisa (ou ainda benefícios suplementares no caso de isso ser possível), habitualmente mediante o pagamento de uma renda, excluindo-se assim o acesso a outras pessoas: “este título dimana, em regra, dum acto administrativo – portanto: dum acto unilateral da Administração” (idem:54); duma licença quando se trata de actos unilaterais e de uma concessão quando se trata de contratos – “tal o esquema que resulta, por exemplo, do Artigo 5º do Decreto-Lei nº 46/94, de 22 de Fevereiro, relativo à utilização do domínio hídrico” (idem).

Ora, é neste sentido que se diz que o uso comum corresponde ao “exercício de um direito público não político – isto é, um daqueles direitos subjectivos públicos

---

<sup>18</sup> Pressupõe-se que o uso tanto pode ser feito de forma directa pelo particular (utilização de uma via pública, de uma praia ou de um transporte colectivo), como de forma indirecta pela existência da utilidade garantida por uma entidade própria (um navio de guerra, por exemplo).

<sup>19</sup> O uso privativo assume dois tipos: o uso que depende de licença e o uso que depende de concessão de uso.

que são atribuídos para que cada um possa prosseguir os seus interesses que sejam também fins do Estado”<sup>20</sup> (Caetano, 1983:936), e que o uso privativo “é um direito relativo, só oponível à Administração e por conseguinte defensável perante terceiros apenas mediante a intervenção da Administração, em cumprimento do seu dever de assegurar o gozo da coisa pública ao particular.” (idem:947). Ao que acrescenta Cretella Júnior (1969): os “bens públicos de uso comum estão fora do comércio, podendo ser utilizados por todos, desde que o uso de cada um não impeça o de outrem. Sua guarda e gestão é que estão confinados à administração pública, que só nesse sentido especial se considera titular da relação jurídica correspondente” (p.54).

A distinção entre os tipos de uso é fundamental na determinação do tipo de papel que a Administração pode desempenhar, uma vez que prevê a possibilidade de existência não só da Administração directa e indirecta do Estado, mas também a possibilidade de serem atribuídas concessões de exploração e gestão a agentes privados na prossecução do interesse público. Torna-se claro, portanto, que o interesse público pode ser desenvolvido por entidades não necessariamente públicas desde que em “íntima colaboração” com a Administração.

Em função destes desenvolvimentos surgem inovações essenciais para a definição do conceito que temos vindo a explicitar, pelo que se torna relevante a apresentação de uma terceira síntese do conceito de bem público: (i) – uma coisa é pública porque assim está classificada na lei; (ii) – essa qualidade assiste-lhe porque demonstra ser portadora de uma utilidade pública; (iii) – a coisa pública, assim como os direitos da Administração pública que sobre ela recaem, constituem o domínio público; (iv) – as coisas públicas são submetidas ao domínio de uma pessoa colectiva de direito público; (v) – o critério final para

---

<sup>20</sup> O uso comum comporta várias modalidades (usos ordinários, usos extraordinários, usos predominantes e usos acessórios), e obedece a um conjunto de regras gerais (generalidade, igualdade, liberdade e gratuidade), expressando um direito público comum que a todos deve estar acessível.

a definição da utilidade pública conferida a uma coisa define-se pela não possibilidade de substituição dessa coisa sem prejuízo; (vi) – são variados os tipos de utilização das coisas públicas previstos na lei, salientando-se os usos comuns e os usos privativos; (vii) – a transmissão dos direitos de comércio das coisas públicas só pode ser feita em regime de concessão.

Uma vez definido o domínio público nas suas propriedades essenciais, vejamos agora como se pode procurar uma resposta para a segunda questão levantada: qual o grau admissível de variabilidade das coisas públicas?

## O interesse público como fim da administração

Dissemos já que, de entre os meios fundamentais a que a Administração pública recorre para desenvolver a sua actividade, se encontram os bens, próprios e alheios. Mas que actividade é essa, e a que fins concorre? Quando se fala em Administração pública “tem-se presente todo um conjunto de necessidades colectivas cuja satisfação é assumida como tarefa fundamental pela colectividade, através de serviços por esta organizados e mantidos.” (Amaral, 2003:29). A satisfação destas necessidades exige avultados meios materiais e humanos, pelo que “onde quer que exista e se manifeste com intensidade suficiente uma necessidade colectiva, aí surgirá um serviço destinado a satisfazê-la, em nome e no interesse da colectividade”. E, independentemente de esses serviços poderem ter naturezas ou origens distintas, “todos existem e funcionam para a mesma finalidade – precisamente, a satisfação das necessidades colectivas” (idem:31), e estas são, fundamentalmente, de três espécies: “a segurança, a cultura e o bem-estar económico e social” (idem:39).

Freitas do Amaral, ao explicitar desta forma os fins da Administração pública em sentido material, enumera aquilo que vem mais tarde a definir como o motor da Administração: a “Administração actua, move-se, funciona, para prosseguir o interesse público. O interesse público é o seu único fim.” (Amaral, 2003a:33). Princípio constitucionalmente definido<sup>21</sup>, a prossecução do interesse público é o fim supremo da administração que deverá ser exercido com igualdade, proporcionalidade, justiça, imparcialidade e boa fé<sup>22</sup>.

Mas em que consiste precisamente esta noção? Se numa perspectiva abrangente se pode definir “o interesse público como o interesse colectivo, o interesse geral de uma determinada comunidade, o bem comum – na

---

<sup>21</sup> N° 1 do Artigo 266° da Constituição da República Portuguesa: “A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.” (CRP, 2003).

<sup>22</sup> N° 2 do mesmo artigo.

terminologia que vem já desde São Tomás de Aquino” (Amaral, 2003a:34), a circunscrição do conceito pode ajudar-nos na sua compreensão.

Jean Rivero define-o como correspondendo às “necessidades a que a iniciativa privada não pode responder e que são vitais para a comunidade como um todo e para cada um dos seus membros” (Rivero, 1981:14). Se, como nos diz, “o motor normal da acção dos particulares é a prossecução de uma vantagem pessoal – ganho material, realização humana, ou para os mais desinteressados concordância dos seus actos com um ideal”, já o “motor da acção administrativa, pelo contrário, é essencialmente desinteressado: é a prossecução do interesse geral, ou ainda da utilidade pública, numa perspectiva mais filosófica, do bem comum” (idem).

Rogério Soares distingue entre interesse público primário – *cuja definição e satisfação compete aos órgãos governativos do Estado* – e interesse público secundário<sup>23</sup> – *cuja definição é feita pelo legislador, mas cuja satisfação cabe à Administração pública* –, associando o primeiro ao bem comum nacional. Partindo do pressuposto que “o primeiro interesse do Estado que a legislação realiza é o da esquematização típica da vida segundo critérios de justiça distributiva” (Soares, 1955:101), diz-nos que se trata, no domínio dos interesses públicos, de “interesses que o legislador reconheceu como tendo instrumentalidade imediata para a actualização do bem comum, e a sua definição e tipicização significam ineludivelmente a afirmação da necessidade imperiosa de serem prosseguidos pelo agente que lhes foi proposto.” (idem: 118). E assim se pode distinguir o interesse público do interesse privado: “o interesse público tem sempre que ser satisfeito; o interesse privado só tem que ser satisfeito quando o particular o desejar” (idem).

---

<sup>23</sup> É o caso da segurança pública, da educação, da saúde pública, da cultura, dos transportes colectivos, etc.

Em qualquer dos sentidos, refere Freitas do Amaral, “é a lei que define os interesses públicos a cargo da Administração”, instituindo-se assim como elemento que “delimita a capacidade jurídica das pessoas colectivas públicas e a competência dos respectivos órgãos: é o chamado princípio da especialidade, também aplicável às pessoas colectivas públicas” (Amaral, 2003a:37).

Mas se o interesse público corresponde a necessidades colectivas, ao pressupormos que estas variam no tempo e no espaço, não se pode deixar de assumir que a “noção de interesse público é uma noção de conteúdo variável: o que foi ontem considerado conforme ao interesse público pode hoje ser-lhe contrário, e o que hoje é tido por inconveniente pode amanhã ser considerado vantajoso. Não é possível definir o interesse público de uma forma rígida e inflexível.” (idem:37)<sup>24</sup>.

Torna-se evidente, neste sentido, a necessidade permanente de comunicação entre o legislador e o legislado na definição do interesse público em diferentes escalas e contextos da vida social, que se vem a repercutir mais adiante na relação entre o administrador e o administrado. Se o bem público é um meio ao dispor da Administração, ele subscreve os valores que a lei define como constituindo a orientação fundamental do interesse público, podendo assim dizer-se que os bens públicos, para além de meios de que a Administração se serve, são também portadores de uma determinada forma de valorização que é autónoma da Administração: o bem público é em si mesmo um veículo simbólico que manifesta o interesse público junto da Administração, representando quer a visão do legislador quer as necessidades colectivas materialmente e socialmente manifestadas. E esse valor é de natureza eminentemente sociológica.

---

<sup>24</sup> Rivero diz-nos também que “a delimitação do que entra no interesse geral varia com as épocas, as formas sociais, os dados psicológicos, as técnicas; mas se o conteúdo varia, o fim continua o mesmo: a acção administrativa tende à satisfação do interesse geral.” (Rivero, 1981:15).

## Do bem comum ao bem público

A distinção referida por Cabral de Moncada, e que explicitámos inicialmente, entre o plano espiritual e o plano material, parece encontrar na distinção entre bem comum e bem público uma expressão relativamente clara. O bem comum é, na terminologia do autor, um objecto ideal. O bem público será, na terminologia do Direito administrativo, um objecto material<sup>25</sup>. Esta noção de bem público como suporte material do bem comum é sustentada, com um sentido relativamente aproximado, por diversos autores.

Cretella Júnior (1969) define bens públicos como “as coisas materiais ou imateriais, assim como as prestações, que pertencem às pessoas jurídicas públicas, objectivam fins públicos e estão sujeitas a um regime jurídico especial, derogatório do direito comum” (p.18), sendo sujeitos a um regime jurídico especial que “envolve a determinação do fim a que se destinam, na medida do interesse colectivo” (idem:21). Rogério Soares, na distinção que já referimos entre interesse público primário e secundário, sugere que ao primeiro se associa, “acentuando o elemento objectivo, o bem público” (Soares, 1955:118). E Marcello Caetano, como já verificámos, explicita o sentido de bem público associado à ideia de bens que a Administração utiliza para concretizar os seus fins, doutrina que Freitas do Amaral (1978) subscreve, acrescentando a fórmula clássica que os classifica como inalienáveis, impenhoráveis e imprescritíveis<sup>26</sup>.

Mas se a definição de bem público é recorrentemente associada a uma expressão material de suporte para a realização de um fim, ela confunde-se necessariamente com a ideia de bem económico, uma vez que se pressupõe a possibilidade de aproveitamento individual ou colectivo que permite situações de

---

<sup>25</sup> Materializa-se em objectos físicos, relações sociais e relações jurídicas.

<sup>26</sup> Sugere-nos ainda a classificação dos bens dominiais: (i) – Quanto ao titular do direito: domínio público do Estado, da região autónoma, do concelho, da freguesia; (ii) – Quanto à sua função: domínio público da circulação, cultural, militar, etc; (iii) – Quanto ao processo da sua criação: domínio público natural e artificial; (iv) – Quanto à sua consistência material: domínio público hídrico, terrestre e aéreo.



gozo ou fruição. Galvão Telles sugere-nos, ao procurar uma definição do conceito de universalidades, que “o equívoco resulta do emprego da palavra bens para designar as coisas, consideradas já na sua configuração jurídica de objectos de direito”, uma vez que “as coisas, como objectos de direito, chamam-se bens”, mas “o termo não pertence ao Direito, pertence à Economia” (Galvão Telles, 1940:10).

Independentemente de concordarmos ou não com o autor no que diz respeito à origem da expressão, ela torna evidente a confusão conceptual que se materializa também na definição de bem público. O bem público aproxima-se claramente de uma noção económica porque detém um conjunto de propriedades que o definem enquanto bem sujeito a fruição e gozo individual e colectivo, incluído num regime de propriedade e capaz de satisfazer necessidades colectivas. Mas afasta-se desta quando é subtraído ao comércio privado e exposto na doutrina como expressão material de valores ideais. Mas serão as duas dimensões separáveis? Ou estaremos apenas a evidenciar uma separação analítica que recorta o sentido total da questão?

# O conceito económico de bem público

Soares Martinez, ao procurar uma definição de Economia enquanto disciplina científica diz-nos que, apesar de a expressão ser utilizada em diferentes contextos e em diversos sentidos, todos parecem gravitar “em torno de uma ideia central de actividade tendente à satisfação de certas necessidades humanas.” (Martinez, 1996:3)<sup>27</sup>. Neste campo disciplinar particular, as “dúvidas e dificuldades respeitam a uma rigorosa definição quanto à natureza, ao âmbito, à extensão, das necessidades referidas.” (idem). Mas a ideia de que a Economia é apenas uma ciência da riqueza tem sido progressivamente afastada, revendo-se o pressuposto da neutralidade. A Economia é também uma ciência que procura “em vez de uma simples reconstituição do ser, também uma formulação do dever ser.” (idem:21). Desta forma, e porque ela é uma “ciência humana, não pode manter-se neutral, indiferente à natureza, à origem e ao destino do homem. Há-de depender de uma crença, de uma filosofia, de um entendimento global da vida.” (idem:23).

John Neville Keynes [1999 (1890)] já a havia definido, não só como uma ciência positiva que analisa e investiga o que existe, mas também como uma ciência normativa e reguladora que discute os critérios do que deve existir, assim como uma arte que procura as melhores formas de atingir os fins propostos<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> A Economia tem sido vista de diversas formas como: ciência da riqueza, ciência da troca, ciência do valor, ciência do bem-estar material, etc. Samuelson (1988) define Economia da seguinte forma: “o estudo de como as pessoas e a sociedade decidem empregar recursos escassos, que poderiam ter utilizações alternativas, para produzir bens variados e para os distribuir para consumo, agora ou no futuro, entre as várias pessoas e grupos da sociedade.” (p.6)

<sup>28</sup> “As the terms are here used, a positive science may be defined as a body of systematized knowledge concerning what is; a normative or regulative science as a body of systematized knowledge relating to criteria of what ought to be, and concerned therefore with the ideal as distinguished from the actual; an art system as a system of rules for the attainment of a given end. The object of a positive science is the establishment of uniformities, of a normative science the determination of ideals, of an art the formulation of precepts.” (Keynes, [1999 (1890): 22]).

Mas como situar a dimensão normativa na ciência económica? Soares Martinez sugere-nos que “as exigências de ordem ética e normativa da vida económica são absorvidas pela Moral ou pelo Direito. A razão das leis respectivas situar-se-á no plano económico. Mas os comandos respectivos ganham colorido ético ou jurídico” (idem:35). E a Economia Política será, no seu entender, a ciência que se preocupa com os meios e com as formas de acção que, necessariamente, materializam valores: se a Moral tem por objecto próprio a conduta do homem orientada para um fim último, já a economia “tem por objecto próprio a actividade do homem orientada para a satisfação das necessidades, que não terá sentido final, mas sim instrumental” (idem:41). E Joseph Schumpeter vai ainda mais longe ao afirmar que, relativamente ao objecto da teoria económica, “é irrelevante o porquê da procura de certos bens por parte das pessoas: o único ponto importante é que todos os bens são procurados, produzidos e pagos, porque os indivíduos os desejam.” (Schumpeter, [1996 (1909):3]).

Mas apesar desta separação entre valores e práticas ser marcante no projecto disciplinar da Economia, diz-nos Stiglitz, é fundamental explicitar de forma clara em que momento entram os valores: quando se constroem modelos, está a fazer-se uso de uma economia positiva; quando se avaliam políticas alternativas, está a proceder-se a uma economia normativa (Stiglitz, 2000). E assim se pode dizer que Schumpeter, ao procurar justificar uma determinada escolha de política económica que defende que “temos que partir do indivíduo: primeiro, porque temos de conhecer as necessidades individuais; e, segundo, porque temos de conhecer a riqueza individual” (idem), está a tornar evidente uma orientação valorativa que procura definir uma determinada política económica.

Neste sentido, quando dizemos que os fenómenos económicos se constituem com base na noção de necessidades e de todo o processo que conduz à sua satisfação, e que por isso se entende que entre a consciência humana de que existe uma necessidade a satisfazer e a sua efectiva satisfação se desenvolve

“um processo, uma sucessão, mais ou menos prolongada no tempo, de factos ordenados logicamente – factos de produção de bens, de circulação de bens produzidos, de repartição e de consumo desses mesmos bens”, estamos a falar no contexto da ciência positiva.

E continuamos a falar nesse contexto quando assumimos que esses factos constituem, “todos eles, fenómenos económicos.” (Martinez, 1996:25). Mas a justificação das necessidades é igualmente fundamental para que se possa compreender, não só a direcção de uma determinada política económica, mas também para que os indivíduos se possam situar do ponto de vista político relativamente às suas escolhas e às suas acções no contexto das suas relações económicas e das suas relações sociais. E a distinção entre bens privados e bens públicos é um dos momentos em que a explicitação dos valores se torna mais relevante.

## Da noção de necessidade à noção de valor social

Se a definição de necessidades humanas corresponde, no campo jurídico, a um dos eixos estruturantes do conceito de bem público, já no domínio económico ela surge como uma noção fundadora da própria definição da disciplina: “um estado psicológico de insatisfação, consciente quanto à existência, e quanto à acessibilidade, de um meio adequado a fazer cessar aquele estado e orientado para obter esse meio” (Martinez, 1996:94)<sup>29</sup>. Sendo a satisfação das necessidades humanas o fim da economia, os bens económicos<sup>30</sup> são “os meios julgados aptos, e disponíveis, para a satisfação das necessidades. Assim, bem económico será todo o objecto que se repute adequado à satisfação de uma necessidade. Desde que seja acessível, disponível e raro. A acessibilidade, ou disponibilidade, pressupõe que o bem seja susceptível de apropriação.” (idem:100).

Ao distinguir os bens públicos dos bens privados pela atribuição aos primeiros de uma especial aptidão para satisfazer necessidades colectivas como meio da actividade administrativa, a doutrina jurídica está a assumir a existência de necessidades de carácter colectivo, cuja satisfação deve ser garantida a todos os indivíduos que pertencem a uma comunidade. No entanto, na doutrina económica as necessidades colectivas são excepções às necessidades individuais, que só se verificam quando “conscientemente afirmadas por toda a comunidade. Os meios de satisfação de tais necessidades são valorizados não pelos indivíduos, que simplesmente interactuam, mas sim por estes, actuando

---

<sup>29</sup> Diz-se, neste sentido, que a definição comporta quatro elementos fundamentais: “insatisfação psicológica; conhecimento da existência de um meio susceptível de fazê-la cessar; acessibilidade desse meio; determinação de possuí-lo” (Martinez, 1996:95). E distingue-se entre necessidades essenciais e secundárias – as primeiras resultam da natureza do organismo humano, as segundas são necessidades de civilização –, e entre necessidades individuais e colectivas – as primeiras dependem da natureza humana, as segundas apenas da integração social.

<sup>30</sup> Destes bens podemos definir várias classificações: os bens materiais e os bens imateriais (serviços, por exemplo); os bens naturais e os bens produzidos; os bens directos e os bens indirectos – os primeiros são bens de gozo, os segundos são bens de produção; os bens duradouros e não duradouros, os bens presentes ou futuros, os bens sucedâneos e os bens complementares.

conjunta e conscientemente como uma comunidade” (Schumpeter, [1996 (1909)]:3). Mas as primeiras são a regra, e as segundas excepção, refere.

E assim, diz-nos, não poderemos substituir as curvas de procura individuais e as utilidades marginais<sup>31</sup> pelas necessidades colectivas, a não ser que se verifiquem três condições essenciais numa sociedade: (i) – “se os seus membros tiverem o hábito de se reunir para expressar as suas necessidades e se todos tiverem a mesma importância, independentemente da sua riqueza individual; (ii) – se os mesmos tipos e quantidades de mercadorias forem produzidos em ambos os casos; (iii) – se o princípio da distribuição for idêntico em ambos os casos” (idem:7). E mesmo verificando-se estas condições – que “não se encontram normalmente preenchidas” (idem) – a substituição dos valores individuais pela noção de valor social “leva apenas a uma analogia, a qual está afastada da realidade por um grande abismo – pelo facto de que valores, preços e repartição do produto social, todos dependem, e são dominados, pela distribuição de riqueza inicial” (idem)<sup>32</sup>.

Schumpeter assume, desta forma, que o conceito económico de valor social só pode ser aplicado numa sociedade se se verificarem as condições acima referidas ou, em alternativa, se existir uma teoria dos preços que nos permita falar de utilidades marginais sociais que regulam a distribuição. E como o autor defende que a primeira possibilidade é pouco provável, afirma que “é

---

<sup>31</sup> A noção económica de utilidade refere-se à “susceptibilidade dos bens económicos satisfazerem necessidades” (Martinez, 1996:105); “a noção económica de utilidade apresenta-se geralmente alheia aos efeitos, úteis ou prejudiciais, do emprego de um bem” (idem); a utilidade marginal será, assim, “a utilidade da última dose de um bem empregada na satisfação de uma necessidade. Ou a utilidade da última dose de um bem disponível para satisfação de uma necessidade” (idem:108).

<sup>32</sup> Schumpeter não retira importância ao conceito de valor social, uma vez que, como afirma, “é apenas quando um indivíduo está isolado que as utilidades totais e marginais de todas as mercadorias que pode possuir dependem exclusivamente dele”; “todas as utilidades se alteram quando ele vive em sociedade devido à possibilidade de troca que então surge”; “esta possibilidade altera imediatamente a apreciação que o indivíduo faz dos seus bens” (idem:5). No entanto, associa a importância destes factos, não ao desenvolvimento de uma teoria económica das necessidades colectivas, que parece repudiar, mas sim a “uma compreensão mais profunda da vitalidade global das funções do corpo político.” (idem:6).

fundamental estudar e compreender a teoria dos preços para compreender o fenómeno da distribuição” uma vez que “a teoria do valor social nunca será completamente satisfatória neste domínio” (idem:12).

No entanto, ao tornar evidente que o conceito de valor social tem uma aplicação directa no contexto de “uma compreensão mais profunda da vitalidade global das funções do corpo político”, mas não no desenvolvimento de uma teoria económica aplicável em situações de mercado, está a associá-lo ao pressuposto de que as necessidades colectivas só podem ser consideradas como tal se se manifestarem como uma consciência colectiva explícita.

E este pressuposto tem dois corolários fundamentais na análise económica das necessidades colectivas: por um lado, assume que o equilíbrio da economia pública depende profundamente da realização do potencial comunicativo do processo político; por outro, tende a assumir como legítimas apenas as necessidades que forem como tal afirmadas pela comunidade.

Entende-se assim a razão pela qual a noção de valor social dá lugar a duas linhas de investigação distintas no que diz respeito à satisfação das necessidades colectivas. Uma que propõe o aprofundamento da compreensão dos processos de tomada de decisão colectiva e discussão política com vista à formulação de soluções alternativas ou complementares ao mercado, tornando evidentes as falhas do governo na alocação de bens públicos. Outra que, tornando evidentes as falhas do mercado na alocação de bens públicos, procura superar as suas ineficiências e falhas com a intervenção do Estado na economia. A primeira corresponde ao campo de investigação do que se tem vindo a chamar public choice theory. A segunda corresponde à welfare economics.

## A satisfação de necessidades colectivas

A economia pública procura estudar os processos de satisfação de necessidades colectivas em dois planos distintos, e complementares: um primeiro, que consiste em estabelecer “as regras e princípios que proporcionam uma gestão eficiente da economia pública” (Musgrave, 1976:24) – é a teoria normativa do sector público; outro, que pretende “explicar porque estão sendo seguidas as políticas existentes e prever quais as que serão seguidas no futuro” (idem) – é a teoria positiva do sector público.

Partindo do pressuposto que o capitalismo moderno é um sistema de economia mista (pública e privada), Richard Musgrave sugere que a teoria das finanças públicas<sup>33</sup> deve procurar respostas para as questões que se colocam aos governos na gestão orçamental dos seus países: *Como alocar os recursos públicos? Como distribuir o rendimento e a riqueza? Como garantir a estabilização económica?* Joseph Stiglitz sugere-nos que ela deve ir mais longe, procurando respostas para as questões fundamentais da economia pública que orientam as dimensões normativas e positivas das políticas económicas das sociedades ocidentais contemporâneas (Stiglitz, 2000): *O que deve ser produzido?*<sup>34</sup> *Como é que deve ser produzido?*<sup>35</sup> *Para quem deve ser produzido?*<sup>36</sup> *Como são tomadas as decisões?*<sup>37</sup>

Se a formulação das questões é aparentemente simples, já o mesmo não se pode dizer do alcance das respostas que a teoria económica tem produzido, pelo menos desde meados do século XVIII, em torno de duas correntes de pensamento fundamentais. A primeira – *abordagem do benefício* – defende que deve pagar quem beneficia dos bens públicos, e encontra na teoria da troca

---

<sup>33</sup> Terminologia utilizada pelo autor, mas que equivale aproximadamente ao domínio disciplinar da economia pública.

<sup>34</sup> Quantos dos nossos recursos devem ser direccionados para a produção de bens públicos;

<sup>35</sup> A produção deve ser pública ou privada?

<sup>36</sup> Como se organiza a distribuição dos bens?

<sup>37</sup> Como promover os processos de tomada de decisão colectiva?



voluntária de Erik Lindhal a primeira formulação que articula num modelo único as dimensões normativa e positiva, vindo posteriormente a desenvolver-se em torno da public choice theory; a segunda – *abordagem da capacidade para pagar* – assume que deve pagar pelos bens públicos quem pode pagar e, com o contributo de Pigou e Dalton vem a dar origem, já em pleno século XX, à welfare economics.

A abordagem do benefício, verificando a existência de necessidades colectivas para as quais não se encontra um mecanismo de mercado com alocação eficiente, assume a necessidade de um mecanismo político através do qual o Estado deve representar a vontade dos eleitores: o parlamento. Este mecanismo político deve ter por base um processo de tributação que se orienta por princípios distributivos; os benefícios decorrentes devem ser pagos por quem deles usufrui. Contudo, a distribuição é entendida, deste ponto de vista, não só como a distribuição da riqueza (propriedade e renda), mas também do poder político – *como devem ser tomadas as decisões no seio do contrato social?*<sup>38</sup>. O problema da satisfação das necessidades colectivas é tido, neste sentido, como um problema de escolha e de optimização que diz respeito à forma “como devem ser tomadas as decisões de grupo, de modo a assegurar a máxima utilidade.” (Musgrave, 1976:101).

Lindahl sugeriu que a questão da justiça na tributação fosse entendida sob dois prismas distintos no contexto da teoria da troca voluntária: ora como um problema sociopolítico; ora como um problema puramente fiscal (Musgrave, 1976). O primeiro diz respeito à melhor forma de criar uma justa distribuição da renda. O segundo, à promoção da satisfação das necessidades públicas sem perturbar o estado de distribuição. Propondo uma visão contratualista em função

---

<sup>38</sup> Se numa primeira fase da abordagem do benefício a questão da distribuição é tida como um princípio de justiça, numa segunda fase ela entende-se também como um pressuposto de equilíbrio económico, levando à constatação de que “a construção de um modelo normativo de economia pública em termos de troca voluntária estabeleceu a primeira teoria operacional de finanças públicas. Enquanto não houve divergências quanto aos padrões de justiça, este novo modelo permitiu uma apreciação objectiva” (Musgrave, 1976:98).

da qual os impostos pagos pelos cidadãos corresponderiam ao conjunto de benefícios (bens e serviços) distribuídos pelo Estado<sup>39</sup>, Lindhal partiu do princípio que os cidadãos estariam dispostos a pagar voluntariamente o valor dos benefícios de que iriam usufruir se se verificasse uma condição essencial: não só os benefícios da despesa pública deveriam ser superiores aos seus custos, mas também se constituíam como “a melhor aplicação do rendimento de particulares na opção entre bens públicos e privados” (Pereira, 1997: 421). Neste sentido, a teoria da troca voluntária procurava resolver o problema da satisfação das necessidades sociais, tomando em consideração as preferências dos indivíduos através de um processo político em que se deveriam tomar três decisões, negociadas num contexto de discussão política directa ou por intermédio de representantes: (i) – como determinar o montante total de despesas e tributos públicos; (ii) – como alocar o total de despesas públicas entre diferentes bens e serviços que satisfazem necessidades sociais; (iii) – como alocar os tributos totais entre os vários indivíduos.

A proposta de Lindhal, sendo precursora do trabalho e reflexão de um grupo de economistas a quem se atribui a primeira formulação da teoria económica dos bens públicos<sup>40</sup>, é hoje reconhecida como um contributo fundamental para a materialização do princípio do benefício, precisamente porque foi a primeira a conseguir estabelecer uma ligação sistemática entre o domínio normativo e o domínio positivo na teoria económica das finanças públicas. O trabalho deste grupo de economistas foi pioneiro na identificação das principais problemáticas associadas ao processo de alocação de bens e serviços por parte do Estado, não só do ponto de vista das questões normativas, mas também no que diz respeito à sua formulação em modelos económicos, defendendo um princípio

---

<sup>39</sup> “o imposto deve ser estabelecido como um preço destinado a maximizar a satisfação que o consumidor auferir com seus pagamentos por serviços públicos e privados. A força equilibradora pela qual esse ajustamento é assegurado, na maioria dos casos, é o mecanismo político por cujo intermédio o órgão governamental é forçado a representar a vontade dos eleitores” (Musgrave, 1976:103).

<sup>40</sup> Maffeo Pantaleoni (1857-1924), Ugo Mazzola (1863-1899) e Viti de Marco (1858-1943) em Itália, Emile Sax (1845-1927) na Áustria e Knut Wicksell (1851-1926) na Suécia.

*normativo comum – os impostos devem ser o preço dos serviços públicos, correspondente à procura dos contribuintes, e a determinação do tributo-preço de acordo com os benefícios recebidos é uma condição de alocação eficiente e uma condição de equilíbrio originada por um processo misto: político e de mercado.*

De entre eles destaca-se o sueco Knut Wicksell (1851 – 1926), não só pela influência que exerceu sobre Erik Lindhal, mas também pela importância que a sua obra representou para James Buchanan no desenvolvimento da teoria da escolha pública. Tendo sido dos primeiros economistas a identificar a natureza política do problema no quadro da teoria das finanças públicas, sugeriu que esta se devia preocupar, não só com a gestão orçamental, mas também com as regras que regulam os processos de tomada de decisão política na alocação de bens e serviços públicos. Partindo do princípio que o problema da optimização seria facilmente resolvido uma vez conhecidas as preferências dos contribuintes, a problemática central relativa à satisfação de necessidades colectivas diria respeito, essencialmente, à forma como essas preferências eram determinadas e se faziam as escolhas entre diferentes políticas económicas, assim como aos pressupostos normativos que se deveriam seguir no processo de tributação. E essas escolhas seriam, e continuam a ser hoje, essencialmente de dois tipos: as que melhoram a situação de todos os indivíduos e que, dizendo respeito à afectação de recursos, levam a melhoramentos de Pareto; as que procuram redistribuir os recursos, e que implicam que uns indivíduos sejam beneficiados em detrimento de outros.

Ao procurar uma solução política para o problema, Wicksell sugere os princípios da unanimidade e do consenso no processo de escolha colectiva por intermédio de representantes, no contexto parlamentar de uma democracia representativa. E a sua análise foi um primeiro passo, no campo económico, “no sentido de perceber que em regimes democráticos as decisões políticas são realizadas no seio de instituições em que um conjunto de indivíduos tomam decisões

colectivas, de acordo com regras específicas, que permitem passar de múltiplas preferências individuais distintas para uma única escolha colectiva.” (Pereira, 1997:423).

Apesar de não terem resolvido o problema em termos práticos, os contributos de Wicksell e Lindhal foram fundamentais para que a ciência económica tomasse consciência dos problemas políticos que são inerentes às questões da satisfação das necessidades colectivas e que estas não poderiam ser correctamente entendidas e analisadas sem uma compreensão dos contextos institucionais e das suas regras de funcionamento, tendo levado uma série de economistas ao “estudo das propriedades das regras (maioria simples, qualificada), dos sistemas de representação, das várias formas de democracia representativa e das várias formas de governo” (idem). A ciência económica aproximava-se assim de um objecto de investigação tradicionalmente associado à ciência política e à sociologia política assumindo, contudo, três pressupostos fundamentais: não é possível determinar a vontade de grupos de pessoas, só é possível fazê-lo para os indivíduos; os indivíduos são instrumentalmente racionais nas suas escolhas; os indivíduos procuram, no decurso da sua acção, exclusivamente o interesse pessoal e não o interesse colectivo. (idem:424). Ou seja, partindo do princípio que a satisfação das necessidades sociais deve fundar-se nas preferências dos consumidores ou eleitores individuais.

Num registo distinto, a abordagem da capacidade para pagar começou por assumir como seu objectivo essencial a determinação das quotas tributárias, mas nega a possibilidade de as imputar aos indivíduos: “Por isso, é preciso um princípio que substitua a solução *quid pro quo*.” (Musgrave, 1976:123). A despesa pública, no quadro da política orçamental, deverá constituir-se como um plano mais ou menos geral da maximização do bem-estar.

Se o pressuposto de que a distribuição dos pagamentos de tributos deve ser justa é antigo, assim como a ideia que nos diz que a justa tributação é a que se

conforma à capacidade de pagar, ele encontra na obra de John Stuart Mill uma formulação essencial: “a justa distribuição das quotas tributárias, segundo Mill, prevalece quando todos contribuem para o bem comum, de maneira a incorrerem em igual sacrifício” (idem:125). Mas para que este princípio possa ser traduzido num padrão específico de distribuição de impostos é necessário que se encontrem respostas para três questões fundamentais: (i) – que índice objectivo da capacidade de pagar se deve escolher (susceptível de ser medido)? (ii) – como definir, com precisão, o termo ‘igual’? (iii) – como interpretar a inclinação da curva da utilidade-renda de maneira a que o sacrifício individual possa ser medido?

Ora, diz-nos Richard Musgrave, para cada uma das questões não se encontraram respostas suficientemente claras: “resta ainda ver se uma medida de utilidade razoavelmente significativa e que funcione pode ser elaborada em tempo e se, com ela, o conceito subjectivo de capacidade para pagar pode vir a ter algum significado operacional. Até agora não possuímos qualquer medida de utilidade de aceitação universal, através da qual possamos aplicar uma das fórmulas do sacrifício.” (idem:146).

Apesar destas dificuldades, a abordagem da capacidade para pagar vem a desenvolver-se mais tarde com os contributos de Edgeworth, Pigou e Dalton, dando origem à economia do bem-estar. A tentativa de determinação dos impostos a pagar, e das despesas públicas associadas aos impostos, é o objectivo central desta abordagem, que assume que o valor social não é determinável, e que a resposta ao problema das necessidades sociais deve ser dada através de uma política orçamental capaz de “minimizar o sacrifício agregado e maximizar o bem-estar” (idem).

Pressupondo que o sacrifício mínimo agregado é o melhor princípio de distribuição de impostos, não por ser equitativo, mas por ter origem no princípio utilitarista básico da máxima felicidade, estes autores propõem a maximização

da utilidade agregada como solução para a satisfação das necessidades sociais, sendo a tributação necessária para o seu financiamento distribuída de acordo com o igual sacrifício mínimo.

A origem de uma aproximação crítica e sistemática ao mecanismo económico de desenho e avaliação de políticas está associada ao trabalho de Jeremy Bentham (1789). A longa tradição do cálculo utilitarista de Bentham (Stuart Mill, Marshall, Edgeworth e Sidgwich) propõe o princípio da maior felicidade para fundar as políticas económicas, como alternativa à abordagem dos direitos naturais invioláveis: o julgamento ético de um mecanismo de mercado e de uma política económica deve ser feito em função da capacidade de “proporcionar a maior felicidade para um maior número”. Mas o que é a felicidade? E como comparar a felicidade de muitos?

Se as questões colocadas pelas abordagens do benefício e da capacidade para pagar fazem emergir novos domínios de discussão no seio da ciência económica, colocando-se questões que hoje são fundamentais na definição da problemática dos bens públicos (nomeadamente os problemas do free-rider ou das externalidades negativas), um dos seus principais contributos consiste precisamente na tomada de consciência que os problemas associados à determinação e satisfação das necessidades colectivas são essencialmente problemas de natureza política (tomada de decisão e escolha). E daí se entende que ambas as abordagens se tenham desenvolvido sobretudo em torno de teorias que procuravam explicar os processos de tomada de decisão e de escolha política relativamente às formas de intervenção do Estado, aos gastos públicos e à definição de políticas económicas, até porque quase sempre se assumiu que o objectivo da optimização seria facilmente alcançado uma vez resolvido este problema. Uma das mais relevantes é a teoria da escolha social.

## A Teoria da Escolha Social

A questão que aqui se coloca é antiga e foi variadas vezes enunciada por parte das comunidades políticas: como podem vários indivíduos tomar uma decisão comum que seja justa? A resposta que a teoria da escolha social procurou desenvolver emerge com particular energia a partir da segunda metade do século XX ao associar, no quadro da análise económica, os seus problemas fundamentais de investigação à agregação de interesses, preferências, juízos de valor e perspectivas de diferentes pessoas ou grupos numa sociedade particular (Sen, 1986).

Sempre que qualquer corpo colectivo desenha e implementa um mecanismo económico e / ou uma política económica, prestando a devida atenção aos custos e benefícios atribuídos aos seus membros, um ou mais juízos de bem-estar social não podem ser evitados, diz-nos Sen (1986). Desta forma, a economia do bem-estar, que se preocupa com o escrutínio crítico do desempenho de sistemas económicos actuais ou imaginários, assim como com a crítica, o desenho e a implementação de políticas económicas alternativas, aproxima-se muito da teoria da escolha social.

Se estas questões foram sendo colocadas ao longo da história<sup>41</sup>, há necessariamente que fazer a distinção entre uma preocupação instrumental com métodos concretos de decisão colectiva e a investigação teórica acerca do seu desempenho lógico. Esta última encontra nas reflexões de Marie-Jean de Condorcet e Jean-Charles de Borda um ponto de partida consistente, diz-nos Suzumura, que dão origem a uma disciplina matemática da decisão colectiva em termos de maiorias de votos simples e procedimentos associados. O paradoxo de Condorcet (1785) evidencia a impossibilidade de encontrar uma solução vencedora num modelo de maioria simples. Borda propõe um método

---

<sup>41</sup> Para uma análise histórica aprofundada sugerimos a leitura completa do texto de Suzumura, de que aqui apresentamos apenas uma síntese.

de ordenação de decisões que vem a ser adoptado pela Academia de Ciências Francesa, até que Napoleão Bonaparte torna evidente que esta forma de ordenação é facilmente manipulável.

No caso da economia do bem-estar, a origem de uma aproximação crítica e sistemática ao mecanismo económico de desenho e avaliação de políticas está associada, como já vimos, ao trabalho de Jeremy Bentham (1789) que vem a ganhar consistência com Arthur Pigou. Mas os problemas associados à determinação do grau de felicidade de um indivíduo, e da sua comparação entre vários indivíduos, tornaram evidente a necessidade de sujeitar este padrão de avaliação a uma profunda crítica que permitisse rectificar a economia do bem-estar.

A primeira resposta surge com uma tentativa de retorno à tradição ordinal de Vilfredo Pareto, mas a sua capacidade de resolver o problema era notoriamente limitada: quase todas as políticas económicas favorecem uns indivíduos em desfavor de outros. E surgem duas propostas de superação: a introdução de critérios de compensação (Nicholas Kaldor, 1939; John Hicks, 1940; Tibor Scitovsky, 1941; Paul Samuelson, 1951), que sugeria pagamentos compensatórios entre os que ganham e os que perdem com os resultados de uma determinada política económica; a introdução de uma função de bem-estar social (Abram Bergson, 1938; Paul Samuelson, 1947), que procurou materializar o princípio ético numa função matemática, agregando as preferências individuais. Se a primeira tentativa encontrou grandes dificuldades lógicas, a segunda afirmou-se como o culminar da aproximação ordinalista científica à economia do bem-estar.

Contudo, e pouco mais tarde, Kenneth Arrow (1951) verifica que a função de bem estar social sugerida por Bergson e Samuelson assume a possibilidade de 6<sup>36</sup> variações, afirmando a impossibilidade de testar cada uma delas no que diz respeito à sua legitimidade democrática e à sua eficiência informacional, dado



que estes dois elementos são logicamente incompatíveis: no contexto dos métodos de decisão colectiva, o método da maioria simples satisfaz todas as condições de Arrow, excepto uma; no que diz respeito às respostas produzidas para superar esta dificuldade, elas encontram-se fundadas numa base ordinal e interpessoal em que a informação não é comparável. Daí o teorema de Arrow ter ficado conhecido como o teorema da impossibilidade.

Como alternativa, Arrow propôs um método lógico sistemático para a análise do processo de votação por maioria simples, método esse que viria a ser aperfeiçoado posteriormente (Ken-Ichi Inada, 1969; Sen e Pattanaik, 1969), ao ponto de se conseguir escapar ao paradoxo de Condorcet.

A teoria da escolha social, como é proposta por Arrow, procura estabelecer uma ligação entre a escolha social e a ordenação das preferências sociais, através do pressuposto da racionalidade colectiva. Nesse sentido, e dado um conjunto disponível de estados sociais, presume não só que as sociedades escolhem aquele que é pelo menos tão bom como qualquer outro, mas também que os julgamentos de valor acerca desse estado social são feitos em termos de uma ordenação das preferências sociais.

O pressuposto de Arrow veio a ser alvo de diversas críticas, nomeadamente as que criticavam o princípio da racionalidade colectiva (Buchanan, 1954). A imputação de racionalidade ou irracionalidade a um grupo social pressupõe a existência orgânica independente dos seus membros. E destas críticas vieram a desenvolver-se duas correntes de pesquisa distintas: uma manteve a definição da escolha social em termos de optimização da relação de preferências sociais, mas enfraqueceu o grau exigido de racionalidade colectiva; outra abandonou por completo este pressuposto, focando-se directamente na escolha social que não tem uma relação de preferências sociais subjacente, impondo uma propriedade de consistência da escolha. E os seus resultados são claros

relativamente a um ponto fundamental: todas confirmam a robustez dos teoremas da impossibilidade de Arrow (Suzumura, 2002).

Ao fundar-se numa tentativa de formalização lógico – matemática de problemáticas sociais, a teoria da escolha social procura testar modelos que permitam conduzir os processos de tomada de decisão colectiva e a definição de políticas económicas. Assim, propõe-se avaliar sistemas de tomada de decisão, dar profundidade a conceitos como ‘decisões colectivas’ ou ‘bem estar social’ e ajudar a desenhar instituições políticas e a construir procedimentos de decisão actuais (Hylland, 1986). Partindo do pressuposto que as pessoas formulam juízos éticos sobre os sistemas sociais, e que entram em interacção orientadas pelos seus juízos éticos, procura uma relação entre os perfis de preferências e os resultados sociais obtidos dada uma determinada função social. No entanto, e ao centrar-se na modelização matemática, não analisa nem procura compreender os processos psicológicos e individuais através dos quais os indivíduos fazem escolhas, se motivam ou modificam o seu comportamento.

São diversas, de resto, as críticas que têm sido dirigidas à teoria da escolha social no que diz respeito ao seu potencial de compreensão dos fenómenos de escolha colectiva: a informação em que se baseia diz respeito apenas à noção de utilidade (Sen, 1986), descurando outros aspectos motivacionais da acção; não há garantias de que as pessoas afirmem a verdade na sua revelação de preferências (Elster, 1986, Sen, 1986, Suzumura, 2002, Hylland, 1986), podendo verificar-se processos de tentativa de manipulação dos sistemas; mesmo que se consigam obter dados realistas quanto às preferências dos indivíduos, não há garantias de que estas escolhas sejam as mais acertadas (Elster, 1986); as preferências são tidas como dados ordinais, não sendo possível a um indivíduo exprimir a intensidade das suas preferências, nem a um observador externo comparar a intensidade das preferências entre indivíduos (Elster, 1986).

E se a crítica pode ser feita do ponto de vista da congruência dos métodos propostos, ela também pode ser considerada do ponto de vista da própria concepção de política que pressupõe: “the task of politics is not only to eliminate inefficiency, but also to create justice – a goal to which the aggregation of pre-political preferences is a quite incongruous means.” (Elster, 1986:111). E assim, diz-nos Elster, a teoria da escolha social procura aplicar ao processo de decisão política um padrão de comportamento que é típico da actuação individual no contexto do mercado: no primeiro caso, as decisões de um indivíduo podem afectar as vidas de muitos, no segundo caso pressupõe-se que as decisões individuais apenas têm implicações individuais. E assim, os mecanismos de escolha social que propõe este campo científico seriam adequados à resolução de algumas falhas de mercado, mas não à resolução dos problemas de distribuição justa de riqueza.

Amartya Sen (1979) procurou superar parte destas dificuldades através da combinação das aproximações welfaristas com a visão rawlesiana: diz-nos que o próprio conceito de necessidade não encontra uma abrangência de informação suficiente através das noções de bens primários e de utilidade. E argumenta que o que falta neste enquadramento é a noção de ‘capacidades básicas’: a capacidade de uma pessoa no desempenho de algumas tarefas básicas. Os bens primários são limitativos porque se centram em ‘coisas boas’, mas não no que essas coisas fazem aos seres humanos. A utilidade preocupa-se com o que estas coisas fazem aos seres humanos, mas utiliza uma métrica que se centra, não nas capacidades das pessoas, mas sim na sua reacção mental, e aí assume um pressuposto racionalista. E conclui pela necessidade de interpretar as necessidades em função das capacidades básicas. Mas também aqui surge um problema de indexação das capacidades, que o próprio autor reconhece.

Por estas razões, diz-nos Suzumura (2002), a teoria da escolha social tem sido definida por vários autores como “a ciência dos impossíveis”. E teoria

económica dos bens públicos, que procura na teoria da escolha social uma via de resolução para um dos seus problemas mais significativos fica assim também ela limitada nas suas possibilidades de evolução.

## O conceito económico de bem público

Verificámos até agora que as necessidades humanas são o ponto de partida de uma definição jurídica e económica de bem – público ou privado. E verificámos também que, como consequência, a diferentes tipos de necessidades correspondem diferentes tipos de bens no contexto da doutrina jurídica, sucedendo-se o mesmo no contexto da ciência económica. No entanto, enquanto na primeira se aceita a noção de necessidades colectivas como dado decorrente do processo político e legislativo, já na segunda a noção levanta problemas de definição e de mensurabilidade.

O conceito económico de bem público nasce, portanto, num contexto de grande debate relativamente a alguns pressupostos fundamentais da ciência económica, que se vê limitada no que diz respeito à possibilidade de resolução dos problemas que a satisfação de necessidades colectivas lhes colocam. Se o seu objectivo essencial, no quadro da teoria da economia pública, consiste em procurar a optimização e eficiência das políticas orçamentais dos Estados associada a princípios de justiça distributiva, a forma como resolve o problema, no que aos bens públicos diz respeito, é propondo que se estendam os princípios de mercado à definição de políticas orçamentais com o objectivo de alcançar soluções de alocação eficientes (Musgrave, 1976). E este será o seu pressuposto fundamental: os bens públicos devem ser tratados, do ponto de vista económico, como bens de mercado, ou seja, como bens privados, porque só assim se consegue alcançar a eficiência.

Mas assumindo este pressuposto, como podemos distinguir os bens públicos dos bens privados?

Num mercado para bens privados há um conjunto de condições fundamentais de funcionamento que se devem verificar para que a alocação seja eficiente: o

princípio da exclusão<sup>42</sup> deve poder ser aplicado; a troca não pode ocorrer sem que existam direitos de propriedade, e estes são uma forma de exclusão; os benefícios da troca fluem para o consumidor particular que paga por eles, e por isso se diz que o consumo é rival<sup>43</sup> (o consumo de um bem por uma pessoa implica que outra pessoa não pode consumir esse bem); os bens em questão devem ter uma natureza adequada à aplicação do princípio de exclusão.

Para além destas condições, é natural observar-se neste tipo de economias um sistema de preços. Estes são fundamentais para a alocação eficiente de recursos ao cumprirem três funções essenciais (Stiglitz, 2000): são um incentivo para que as empresas produzam bens que são valorizados; funcionam como base para a alocação desses mesmos bens; os preços são veículos de informação entre produtores e consumidores no que diz respeito, quer ao valor associado ao bem, quer aos custos de produção e à escassez.

Ora, no sector público as decisões relativas à alocação de recursos não têm acesso a este sistema, ficando sujeitas, como já vimos, a processos de tomada de decisão política que devem integrar as preferências dos indivíduos e determinar as necessidades colectivas a satisfazer de acordo com os recursos disponíveis. E os recursos disponíveis são, fundamentalmente, os impostos. Não se podendo falar de um sistema de preços, deixa de existir uma lógica de mercado para o sistema de incentivos, quer para pagar o preço do bem em questão, quer para revelar as preferências em relação a outros bens. Passa a ser necessário, portanto, encontrar formas alternativas de determinar as preferências dos indivíduos, dinamizar os processos de tomada de decisão (que

---

<sup>42</sup> O princípio da exclusão é definido por Todd Sandler da seguinte forma: “Goods whose benefits can be withheld costlessly by the owner or provider generate excludable benefits. Benefits that are available to all once the good is provided and termed nonexcludable” (Sandler, 1996:9); o elemento que estabelece a exclusão, diz-nos Stiglitz, é o preço.

<sup>43</sup> Todd Sandler considera que um bem é não rival ou indivisível quando: “a unit of the good can be consumed by one individual without detracting, in the slightest, from the consumption opportunities still available to others from that same unit” (idem:8).

passam agora a ser decisões colectivas) e implementar sistemas de informação relativamente ao valor associado ao bem, aos custos de produção e à escassez.

Torna-se assim claro que – *não existindo um sistema de preços e não sendo aplicáveis os princípios da exclusão e do consumo rival* – não se encontram reunidas as condições fundamentais para que exista uma lógica eficiente de alocação. E é precisamente por esta razão que se consideram os bens públicos, do ponto de vista económico, como “falhas de mercado”.

Ora, a teoria económica procura superar estas limitações através de mecanismos que permitam atenuar as suas causas, assim como levar à criação de condições para que elas sejam superadas, seja através de opções de política orçamental, seja pela implementação de soluções técnicas (criando condições para que os princípios da exclusão e da rivalidade possam ser aplicados relativamente a determinados bens e serviços), ou mesmo recorrendo a novos processos de revelação de preferências (discussão política e processos de tomada de decisão grupal).

E é com base na aplicação do pressuposto referido, assim como das regras de funcionamento do mercado apresentadas, que se classificam os bens no contexto da literatura económica em três categorias fundamentais (Musgrave, 1976; Sandler, 1996; Stiglitz, 2000):

- a. Bens Privados: são os bens que, adequando-se às condições referidas e integrando-se num sistema de preços, assumem as propriedades de consumo rival e de exclusividade.
- b. Bens Públicos Puros: são os bens que não subscrevem a propriedade de consumo rival e dos quais se assume que é impossível excluir alguém do seu uso. Diz-se dos bens públicos puros (Stiglitz, 2000) que são aqueles

em que o custo marginal de proporcionar a mais uma pessoa é igual a zero.

- c. *Bens Públicos Impuros*: são os bens que assumem as características definidas para os bens públicos puros de forma parcial. Logo, o seu custo marginal não será igual a zero, podendo verificar-se duas situações distintas: (i) – se o consumo é não rival, a oferta privada do bem poderá levar a situações de *sub-consumo* (quando se cobra um preço por um bem não rival, verifica-se habitualmente uma redução de consumo), *sub-oferta* (quando não se cobra um preço por um bem não rival, a consequência natural será a da redução da oferta, uma vez que num mercado ninguém produz para não vender) ou *ambas*; (ii) – se o consumo é não exclusivo haverá um problema de “free rider”<sup>44</sup>.

A categoria dos bens públicos impuros é geralmente dividida em duas subcategorias: os *bens de clube*<sup>45</sup> e os *bens conjuntos*. Os bens de clube dizem respeito a situações em que os benefícios são exclusivos, mas parcialmente não rivais. É o caso de um condomínio fechado, em que existe uma piscina partilhada pelos condóminos: os benefícios são exclusivos dos indivíduos que fazem parte do condomínio, e o consumo entre eles é não rival. Mas quem não fizer parte do condomínio não terá acesso à piscina. Os bens conjuntos são aqueles dos quais se diz que tanto podem ser privados como públicos em função de diferentes situações e benefícios. É o caso em que de uma actividade

---

<sup>44</sup> Uma grande parte dos bens publicamente distribuídos à população assumem a propriedade da não exclusividade, tornando ineficaz a racionalização do bem através de um sistema de preços. Quando um bem público não é exclusivo, se um indivíduo beneficia, todos beneficiam. Sucede, porém, que se é necessário algum tipo de investimento para criar ou distribuir esse bem, há sempre alguém que não paga porque sabe que, de uma forma ou de outra, o bem estará disponível. A esta forma de actuação dá-se o nome de “free rider”.

<sup>45</sup> Os bens de clube começaram a ser tratados na modelização económica pela primeira vez num artigo de James Buchanan (1965), “An Economic Theory of Clubs”. “Once economists understood that few public goods at the local, state, national and international level possess the nonexcludability and strict indivisibility of benefits properties required for pure publicness, the allocative principles of club theory as they applied to impure public goods took on added importance” (Sandler, 1996:4).



resultam produtos diversos, uns dos quais podem ser públicos e outros privados.

Esta classificação, sendo analiticamente esclarecedora, deve ser utilizada com algumas precauções, uma vez que as características economicamente relevantes de um bem ou serviço derivam em parte da estrutura de incentivos disponível, quer para a sua produção, quer para o seu consumo (Sandler, 1996). Assim, as propriedades são dependentes, não só dos bens propriamente ditos, mas também de todos os pressupostos assumidos e do contexto de alocação.

Pode assim dizer-se que as duas falhas de mercado identificadas – *subconsumo* e *suboferta* – surgem associadas às duas propriedades que distinguem os bens públicos – consumo não rival e consumo não exclusivo. De forma directa e proporcional? Não necessariamente, uma vez que, como já referimos, as diferentes possibilidades de classificação dos bens correspondem diferentes combinações de falhas de mercado.

Quando a exclusão relativamente a um bem público é possível, mesmo que o consumo seja não rival, há a possibilidade de a Administração cobrar uma taxa de utilização aos que beneficiam de um bem ou serviço prestado pelo Estado. Este procedimento é visto como correcto porque associa aqueles que mais consomem aos que mais pagam. No entanto, quando não há a possibilidade de exclusão, gera-se tendencialmente uma situação de “free rider”, para a qual não parece existir uma solução óbvia.

As soluções para os problemas que advém das falhas de mercado identificadas são diversas, orientando-se por uma condição normativa que encontra uma expressão matemática no conceito de “Óptimo de Pareto” (Sandler, 1996:22). O *Óptimo de Pareto* é um critério de distinção que identifica a posição óptima de alocação de um bem quando se procura maximizar a função de utilidade de um indivíduo, mantendo constantes as funções de utilidade de outros indivíduos,

estando sujeita a constrangimentos relevantes de recursos. Assim, a solução óptima de Pareto é atingida quando já não é possível melhorar a condição de uma pessoa sem prejudicar outras pessoas, ou seja, quando o benefício passa a ser rival.

Se um valor óptimo de Pareto depende das funções de utilidade de uma comunidade, então é natural que a variação destas funções implique a determinação de várias soluções óptimas de Pareto. Decidir qual a melhor leva à necessidade de determinar uma função de bem-estar social que tome em consideração os níveis de utilidade dos indivíduos de acordo com uma regra normativa. E esta regra normativa terá que ser, necessariamente, uma decisão política quantificável.

Em que contextos é aplicado o critério de Pareto? Essencialmente na determinação da eficiência de troca, da eficiência de produção e no valor óptimo de bem-estar.

Mas se esta condição é de carácter normativo, já as condições de eficiência de alocação dos bens públicos são calculadas em função das taxas marginais de substituição (de todos os indivíduos) e das taxas marginais de transformação dos bens (Stiglitz, 2000:141).

A taxa marginal de substituição de bens privados por bens públicos diz-nos quanto de um bem privado é que um indivíduo está disposto a abdicar para ter mais uma unidade do bem público, sendo que a sua soma se refere à disposição da sociedade como um todo para fazer essa troca. A taxa marginal de transformação diz-nos quanto do bem privado é necessário abdicar para obter mais uma unidade do bem público. Ora, a condição de eficiência é alcançada quando o total do que os indivíduos estão dispostos a trocar (somatório das taxas marginais de substituição) é igual ao valor real de que eles terão que abdicar (taxa marginal de transformação) quando efectuarem essa

troca. E esta é a condição que Samuelson demonstrou em 1954 para que se verificasse uma solução ótima de Pareto na alocação de bens públicos puros (Sandler, 1996). Contudo, e na realidade observável, são raros os bens públicos puros, assim como são raras as situações em que se verificam efectivamente as condições propostas por Samuelson<sup>46</sup> para a alocação de bens públicos puros: a comunidade de consumidores tem por detrás de si um Estado de direito estruturado e eficiente; os bens públicos são financiados pelo Estado; este pode escolher entre produzir os bens públicos ou encontrar entidades privadas que o façam.

---

<sup>46</sup> “Thus while Samuelson is technically on safe ground in his solution of the public goods problem, the assumptions required make the solution useless for policy purposes” (Desai, 2003:71)

# Que papel para uma teoria dos bens públicos?

Tanto o Direito como a Economia procuraram encontrar respostas para as questões que o conceito de bem público enuncia quando se torna necessária a sua operacionalização. No entanto, fizeram-no sobretudo fechados nos seus pressupostos teóricos e metodológicos, não se aproximando das dimensões operatórias que estão subjacentes ao conceito propriamente dito, nem tão pouco dos contextos onde ele pode ser aplicado.

No Direito, a teoria da dominialidade não tem conhecido desenvolvimentos, quer em termos de teoria geral, quer na sua expressão legislativa ao longo dos últimos anos em Portugal (Moniz, 2005). A noção de necessidades colectivas, que encontra reflexo no conceito jurídico de utilidade pública, não só assume uma natureza variável, como a sua enunciação é remetida para os processos legislativos e políticos. Para além disso, a lei prevê formas de utilização dos bens públicos que proporcionam uma aproximação ao mercado: o regime de concessões. Na Economia, e assumindo-se a impossibilidade de determinar e medir a intensidade de necessidades colectivas, presume-se que os bens públicos são falhas de mercado que se devem tentar corrigir, ora por via da introdução de disposições tecnológicas que alterem a natureza dos bens e da sua utilização (as portagens nas auto-estradas são um exemplo), ora por via política. Em todo o caso, o diálogo entre ambas as disciplinas é dificultado na medida em que a tipologia de bens que resulta da aplicação do conceito no direito não coincide com a tipologia de bens resultante da classificação económica.

Acresce a estas dificuldades a escassez de projectos de investigação de natureza multidisciplinar que tomem por objecto de análise determinados bens públicos (sobretudo em sentido material), e que os integrem numa visão mais ampla dos problemas que estes levantam, para além da mera classificação. Ou seja, que os definam como ponto de ligação entre os processos de tomada de

decisão política e as linhas de actuação pública que devem conduzir à materialização do seu valor.

Se o conceito de bem público está directamente associado à figura institucional do Estado, tanto no Direito como na Economia, a problemática dos bens públicos não pode deixar de considerar, não só a sua classificação propriamente dita, mas sobretudo o ciclo político e administrativo que se inicia com o processo de tomada de decisão e que culmina, em última análise, com a satisfação de necessidades colectivas. O mesmo é dizer que o valor de um bem público depende de todo o processo político que, tendo o Estado como instituição de referência, se desenvolve em sucessivas etapas, que não são necessariamente as mesmas em cada caso particular, e que correspondem a um contínuo que se renova com alguma regularidade, à medida que as sociedades tomam consciência e identificam novas necessidades, por um lado, e à medida que os sistemas políticos e económicos definem formas distintas de garantir a sua satisfação, por outro.

Se esta variabilidade não se verifica no que diz respeito aos bens públicos classificados na lei, ela confirma-se em termos históricos relativamente a um conjunto muito diverso de bens e serviços que, especialmente a partir de finais do século XIX e um pouco por toda a Europa<sup>47</sup>, começam a ser provisionados pelo Estado e que são referenciados muitas vezes como bem públicos, apesar de não se enquadrarem na sua definição conceptual. Decorrente dos paradigmas que fundamentam a actuação do Estado, contudo, esta variabilidade orienta-se por pressupostos de justiça redistributiva e política económica que determinam um determinado tipo de posicionamento político e

---

<sup>47</sup> Vejam-se, entre outros, os exemplos dos hospitais e sistemas de saúde, que durante largos períodos históricos foram geridos por instituições religiosas; o caso das escolas e respectivos sistemas educativos, que seguiram a mesma regra; do saneamento básico, cujo serviço universal só foi alcançado em muitos países europeus a partir da década de 1980; da defesa nacional, que tantas vezes foi garantida por agregações de entidades privadas.

que, ao longo do século XX conheceram duas variantes fundamentais (Ferrão, 2002a).

Uma primeira surge como resultado da crise de sobreprodução económica dos anos trinta, e levou o Estado à necessidade de adoptar políticas económicas de natureza interventiva. Com a emergência das políticas económicas keynesianas começa a definir-se um modelo de intervenção pública que se distinguia pelo centralismo, pela hierarquia descendente das políticas e por uma visão redistributiva do rendimento que se considerava essencial ao equilíbrio económico. Entendiam-se os gastos públicos como elemento determinante deste processo, e as políticas públicas deveriam cumprir funções de política económica, a par com funções de natureza assistencialista. O Estado keynesiano era, neste sentido, um Estado produtor de bens e serviços, tendência que se veio a intensificar a partir da segunda guerra mundial: não só os bens que já tinham provisão pública – *estradas, portos, educação, etc.* – passam a ser proporcionados de forma ainda mais generosa, mas sobretudo são criadas novas áreas de provisão pública – *saúde, habitação, educação superior, serviços sociais* – e um sistema de pagamentos de prestações – *dos mais novos aos mais velhos, através do sistema de pensões* – que fundava o contrato social num modelo económico que demonstrava grande prosperidade.

A viabilidade deste modelo de intervenção pública dependia, contudo, de um crescimento económico elevado e regular, assim como de uma lógica de utilização dos recursos que os tomava por inesgotáveis. Ora, as crises económicas da década de 1970 vieram deitar por terra estes dois pressupostos: não só o crescimento económico estagnou, deixou de ser regular e chegou mesmo a verificar períodos de retroacção, como se começou a tornar cada vez mais evidente, não só que os recursos eram escassos em função das necessidades, mas também que o modelo de produção económica era responsável pela criação de externalidades negativas de natureza ambiental que colocavam em causa a qualidade e a utilização dos recursos.

E assim emerge uma segunda tendência que vem produzir uma resposta de natureza liberalizante: assente num paradigma de gestão privada, traduziu a ideia de que o Estado deveria transformar o seu papel de produtor num papel de regulador e estimulador da iniciativa privada. E o impacto foi claro ao nível das formulações de políticas públicas um pouco por toda a Europa, que passaram a orientar-se pela tentativa de flexibilização da administração através de sucessivos processos de emagrecimento do Estado: a privatização dos serviços, partindo-se do pressuposto que o Estado não sabia gerir; a subcontratação, assumindo-se que algumas funções estratégicas do Estado não podiam ser privatizadas, mas podiam ser subcontratadas; os sistemas de parcerias, levando a casamentos vários entre gestão pública e gestão privada.

Este novo paradigma encontrou tradução explícita em novos pressupostos de orientação das políticas públicas: as dinâmicas locais e regionais passariam a complementar as políticas de escala nacional; começa a verificar-se uma pressão para soluções endógenas (bottom-up); o envolvimento dos agentes passa a constituir-se como variável fundamental. Para além disso, a actuação do Estado deveria organizar-se em rede, promovendo-se a acção de todos os agentes considerados relevantes e estimulando-se a co-responsabilização e o desenvolvimento de competências diversificadas. Ganhava corpo crescente a ideia de subsidiariedade, tão característica do projecto Europeu, que complementada pelo estímulo da competição e do empreendedorismo, deveriam servir de suporte à expansão dos modelos de gestão das organizações privadas às instituições públicas.

Contudo, diz-nos João Ferrão, estes vectores de orientação de políticas públicas implicam uma capacidade de inovação social orientada para a resolução dos problemas de articulação entre o Estado e uma rede cada vez mais densa e complexa de instituições de natureza privada e não governamental. Tendo por valor essencial o ideário político do desenvolvimento sustentável, assim como os seus objectivos quantificáveis, as diferentes formas de instituições políticas

que hoje emergem (estatais, sub-estatais e supra-estatais) confrontam-se com a necessidade de articular os seus quatro pilares – sustentabilidade ambiental; equidade social; capacidade cívica; eficiência económica – com duas linhas de intervenção essenciais: o reforço da participação da sociedade civil na concepção, implementação e avaliação de políticas públicas; as novas formas de governabilidade da relação entre o global e o local.

A capacidade de inovação social é, neste sentido, um elemento chave das políticas públicas associadas a um novo paradigma – o paradigma da sustentabilidade –, que encontra nas capacidades de aprendizagem e nas capacidades institucionais dois elementos críticos. No caso das primeiras, porque elas estão intimamente ligadas ao acesso à informação, à promoção da comunicação entre agentes e à construção e partilha de conhecimento. As segundas tornam-se evidentes porque, para promover as primeiras são necessários mecanismos e processos de mobilização social e política capazes de os promover: ao nível das novas formas de organização familiar e social, ao nível da cooperação inter-institucional e ao nível da implementação da agenda política. E este é o novo desafio das políticas públicas para o século XXI.

Relativamente a este último paradigma, e procurando configurar as principais dimensões que se levantam na análise dos processos de governação, Maarten Hajer (2003) propõe-nos cinco questões essenciais. Uma primeira diz respeito à transformação dos sistemas políticos, de um modelo tradicionalmente hierárquico (local / regional / nacional / internacional) para um modelo de governação multinível, salientando que na maioria dos processos políticos os diferentes níveis de governação intervêm em simultâneo: a representação política perde parte da sua importância e emerge, em paralelo, uma constelação de novos agentes que intervêm no espaço político em diferentes escalas, com diferentes tipos de recursos e com interesses diferenciados.



A segunda configura a incerteza radical como variável essencial da definição, implementação e avaliação de políticas. Se os paradigmas de governação anteriores atribuíam ao conhecimento científico uma importância determinante no sucesso das políticas, os novos sistemas de governação têm que saber lidar com a incerteza e apostar na contextualização das situações, na partilha de responsabilidades, nos processos baseados em performance e aprendizagem colectiva.

A terceira associa a este processo um aumento de complexidade que deriva do aumento da diversidade de agentes, valores, interesses e contextos. E a quarta surge como um corolário óbvio das anteriores: a interdependência entre agentes e recursos é cada vez mais significativa, o que abre caminho a novas possibilidades no desenvolvimento de políticas colaborativas e de troca. Mas eleva também o grau de exigência da capacidade de integração e de criação de situações de respeito mútuo.

A última questão evidencia a importância da identidade e da confiança no quadro das relações interinstitucionais. Isto é, se no sistema político do pós-guerra a confiança política das pessoas era depositada nas instituições constitucionais, actualmente essa confiança tem que ser construída entre os vários agentes envolvidos no processo político. E ao mesmo tempo que se dá essa interacção, e que se constroem esses laços de confiança, vão-se constituindo também novas identidades colectivas em torno de instituições, movimentos colectivos ou formas de acção individual a que os cidadãos aderem com maior proximidade.

Ora, se tomarmos em consideração o significado e as implicações destas questões no que diz respeito aos processos de governação e escolha política, torna-se ainda mais evidente que a teoria dos bens públicos não poderá deixar de se reconfigurar, não só em função da transição paradigmática referida, mas

também no que diz respeito às questões enunciadas, e que se apresentam como novas tendências de configuração dos processos de governação.

## O Paradigma da Sustentabilidade: um novo grau de exigência política

O paradigma da sustentabilidade vem colocar uma série de novos problemas à configuração conceptual e política da teoria dos bens públicos. Se as transformações descritas no ponto anterior dizem respeito a uma mudança de natureza política que tem repercussões nos modelos de governação, elas emergem de forma paralela, ou mesmo como consequência, relativamente a um conjunto de novos problemas que as influenciam de forma significativa: os problemas ambientais.

A problemática dos bens públicos define-se historicamente, como tivemos ocasião de evidenciar, em função de sucessivas formas de articulação entre a função política de escolha e a capacidade de oferta de bens e serviços públicos por parte do Estado. Contudo, e com consistência crescente a partir de finais da década de 1960, a tomada de consciência da escassez dos recursos naturais disponíveis para a satisfação de necessidades (colectivas ou individuais), assim como a confirmação científica de que a utilização dos recursos produz externalidades ambientais negativas que colocam em causa a sua disponibilidade ou o seu estado de qualidade, a satisfação de necessidades colectivas passou a abranger dimensões que, para além da capacidade de oferta de bens e serviços por parte do Estado ou de entidades privadas, dizem respeito à necessidade de garantir a qualidade e a quantidade dos recursos disponíveis à escala global, mas também regional e local.

O artigo de Garrett Hardin (1968), “A Tragédia dos Comuns”, ao enunciar o problema da degradação progressiva dos recursos naturais quando a sua utilização é comum, desregulada e sujeita a um número crescente de indivíduos, afirmava a incapacidade de garantir a sustentabilidade da população mundial em função dos recursos disponíveis: o crescimento económico, associado ao crescimento populacional, iriam levar a uma situação de ruptura. Advogando a

necessidade de um compromisso moral na gestão dos comuns, propunha a limitação das escolhas e uma política de controlo de natalidade como soluções necessárias, tendo tido um impacto muito significativo na comunidade científica nos anos que se seguiram à sua publicação na revista Science. No mesmo ano, e poderia dizer-se que com um impacto no mínimo equivalente, a obra de Mancur Olson [1998 (1968)] – “A Lógica da Acção Colectiva” – vem apresentar uma perspectiva multidisciplinar e integradora da problemática dos bens públicos e da acção colectiva, e pode ser vista como um dos poucos contributos válidos no sentido da reconfiguração que temos vindo a afirmar como necessária.

Ao identificar a dimensão do grupo como variável chave no comportamento dos agentes no que diz respeito aos bens públicos (quanto maior o grupo, menor o potencial de mobilização em torno de um interesse comum que oriente a acção), Olson tornou óbvio que as lógicas de administração e gestão de bens e recursos que implicam o envolvimento de vários intervenientes teriam resultados tanto mais satisfatórios quanto menor fosse o número de elementos dos grupos envolvidos. Contudo, diz-nos, o tamanho do grupo não é a única variável explicativa, uma vez que o comportamento dos indivíduos depende “de se as acções individuais de um ou mais membros num grupo são significativas para quaisquer outros indivíduos no grupo.” (Olson, 1998:12), isto é, providas de sentido.

Os argumentos científicos propostos por estes dois autores parecem ter influenciado de forma significativa a formulação dos problemas que viriam, ao longo da década de 1970, servir de base à nova problemática do desenvolvimento sustentável, afirmada pelas Nações Unidas e sistematizada pela primeira vez no relatório Brundtland: as lógicas de governação devem ser formuladas em contexto, tomando em consideração as dinâmicas locais e regionais; as políticas ambientais devem ser colocadas no centro da agenda política mundial; o crescimento económico deve ser feito com base na

sustentabilidade dos recursos; devem garantir-se condições de equidade e justiça social.

Desde então, e à medida que a comunidade científica foi dando conta da emergência de um número crescente de problemas ambientais que se manifestavam em diferentes escalas geográficas<sup>48</sup>, assim como das correlações cada vez mais significativas entre parte desses problemas e a acção do homem, a “gestão dos comuns” veio progressivamente a ganhar importância. Não só porque foi sendo afirmada no contexto de um número crescente de instâncias políticas que encontravam nas Nações Unidas um pólo catalizador, mas também porque se foi constituindo como tema central de inúmeros projectos de investigação / acção que tomavam por objecto a gestão comum dos recursos e a necessidade de a problematizar em casos particulares devidamente contextualizados.

E quando começam a ser emitidos sinais por parte da comunidade científica, a partir da década de 1980, de que se estavam a observar alterações climáticas de larga escala, e que essas alterações tinham, em parte, causas antropogénicas, não só estes problemas começaram a ganhar uma escala sem precedentes, como se verificava também que estes novos problemas globais integravam causas diversas. Desde então, a atenção das Nações Unidas sobre estas problemáticas começou a intensificar-se, e levou em 1992 à criação de um painel de peritos<sup>49</sup> que assumiria por missão monitorizar essas alterações e produzir diagnósticos regulares que deveriam servir de base aos processos de tomada de decisão política que se começavam a considerar de necessidade urgente.

---

<sup>48</sup> da biodiversidade às florestas, passando pelos sistemas climáticos, ou mesmo a água e os recursos marinhos, os exemplos são hoje múltiplos e assumem formas e escalas diversas em diferentes partes do globo.

<sup>49</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC, a quem foi atribuído em 2007 o prémio Nobel da Paz.

O processo de produção de conhecimento seguido por este “conselho de peritos” correspondia ao tradicional modelo de relação entre ciência e política. Na sua formulação de base, tanto cientistas como decisores políticos entenderam que as mudanças no clima à escala planetária poderiam ser melhor compreendidas e dominadas se: (i) – fossem identificadas uma série de forças causais, naturais e sociais; (ii) – se elas fossem mapeadas de forma objectiva, medidas e analisadas; (iii) – se fossem previstos os seus efeitos; (iv) – se estes fossem agregados em técnicas quantitativas de larga escala para a criação de modelos com resultados práticos; (v) – se estes resultados fossem utilizados como inputs para o processo de tomada de decisão política ou para a condução de políticas públicas.

Contudo, dizem-nos Sheila Jasanoff e Brian Wynne (1998), quase de imediato se tornou claro para este grupo de peritos que os pressupostos tradicionais de relacionamento entre ciência e política não seriam suficientes para produzir as respostas necessárias a um problema desta dimensão. Como resposta, o IPCC criou um novo grupo de trabalho que, centrado no campo dos estudos sociais da ciência e da tecnologia, começou a desafiar a noção de que os problemas globais de natureza ambiental, tais como as alterações climáticas, existem num mundo ao qual temos acesso através de uma observação directa e descomprometida: pelo contrário, os estudos que actualmente se debruçam sobre ciência e tecnologia sugerem que os problemas ambientais de larga escala (ou de qualquer escala) emergem de formas de relação entre a descoberta e a descrição científica e uma série de forças de natureza política, económica e social (Jasanoff, 1998:4).

No seguimento da tradição kuhniana, dizem-nos os autores, os cientistas sociais têm questionado os pressupostos clássicos acerca da relação entre acumulação de conhecimento e progresso político e até científico, e que se manifestam em princípios típicos dessa relação: o desenvolvimento tecnológico é o indicador principal do progresso; os sistemas de crença não científicos são baseados na

ignorância popular e na superstição; os avanços do conhecimento científico reduzem inevitavelmente a incerteza; a crescente absorção do conhecimento científico leva à convergência entre compreensão social e política pública.

Estes pressupostos, que alguns autores associam ao paradigma da modernidade da relação entre ciência e política, têm sido rejeitados precisamente porque definem um processo linear de resposta em que a ciência “descobre” um fenómeno natural e procura desenvolver um modelo de resposta que é posteriormente aplicada em situações concretas através dos mecanismos sociais, políticos e económicos disponíveis. Como alternativa tem sido argumentada a necessidade de um paradigma compreensivo e interpretativo das ciências sociais que atribui às diversas contingências e particularidades da relação referida um significado que não tinha sido considerado no paradigma modernista: há uma diversidade de recursos cognitivos, argumentativos, institucionais e materiais que as sociedades humanas articulam na procura de resolução de problemas, e nem todos eles são de natureza científica, pelo menos nos cânones da ciência positiva.

A questão das alterações climáticas coloca um problema às sociedades contemporâneas que se manifesta de uma forma relativamente simples: diagnosticando-se uma modificação climática de larga escala com causas parcialmente antropogénicas, é necessário criar as condições para que esse processo seja invertido. Contudo, a inversão desse processo pressupõe uma modificação de comportamentos por parte de uma série de agentes que intervêm no processo, tornando-se óbvia a inversão da forma tradicional de relacionamento entre ciência e política: é necessário compreender, não só os fenómenos físicos, mas também as características essenciais e o comportamento dos agentes que contribuem para a sua emergência, por um lado, e para a sua resolução, por outro.

Daqui emerge, diz-nos Wynne, a necessidade de desenvolver e aplicar novas áreas de investigação que correspondem a um paradigma científico que pode ser considerado *interpretativo* – porque coloca a ênfase na significação, nos textos e nos quadros de referência da criação de conhecimento (Geertz, 1973, 1983) – *reflexivo* – porque se centra no papel da reflexão e das ideias humanas na construção das instituições (Keohane, 1988; Beck et al. 1994) – e *construtivista* – porque examina as práticas através das quais as representações do mundo natural são elaboradas e tornadas reais (Fleck, 1935; Bloor, 1976; Latour et Woolgar, 1979).

Se é certo que poderão existir várias aproximações paradigmáticas à necessidade de reconfigurar a relação entre conhecimento e política, estas propostas procuram designar um leque de aproximações qualitativas das ciências sociais que, fundadas em campos científicos como a Sociologia, a Antropologia Cultural, os estudos de Política Comparada e Relações Internacionais ou mesmo os estudos sobre governação, podem ajudar a compreender em maior profundidade e com maior alcance explicativo os problemas associados às questões ambientais, assim como às questões que, de uma forma geral, articulam o conhecimento científico com a necessidade de tomar decisões políticas e de modificar comportamentos.

A constatação de que os processos de identificação de problemas e respectivas soluções não são lineares, assim como a verificação que tanto as fronteiras entre factos e valores, e mesmo entre conhecimento científico e outras formas de conhecimento, não são claras em muitas situações contextualizadas, indicam a necessidade de uma abordagem da relação entre ciência e política de uma natureza distinta.

A teoria dos bens públicos, contudo, não acompanhou estas tendências. Por um lado, e porque manteve o paradigma originário que definia o Estado como produtor de bens e serviços públicos, não integrou nos seus pressupostos a



transição do papel do Estado para outras funções relacionadas com a problemática dos bens públicos, como sejam as de estímulo, orientação ou regulação. Por outro lado, e porque assumindo que as necessidades colectivas poderiam ser exclusivamente satisfeitas com a produção e oferta de bens e serviços, não incluiu a necessidade de preservação do valor dos bens e recursos como uma necessidade colectiva de primeira ordem. Por fim, e porque manteve um modelo tradicional de relacionamento entre ciência e política, não se adaptou a novas possibilidades de produção de conhecimento que se vieram a revelar mais adequadas à compreensão dos fenómenos e à produção de respostas políticas.

Que sentido fará, neste contexto, uma teoria dos bens públicos? Na medida em que se reorienta em função das transformações descritas, e que se constitua como um campo multidisciplinar de investigação capaz de problematizar a actuação do Estado na sua função de satisfação de necessidades colectivas (como produtor, orientador, regulador ou estimulador), ela não só fará sentido do ponto de vista científico, uma vez que há problemas cuja compreensão não está suficientemente parametrizada ou aprofundada, mas também do ponto de vista da produção de conhecimento capaz de servir de suporte ao processo de tomada de decisão política e condução da vida pública.

Desta forma parece-nos evidente a importância e o significado que podem ter linhas de investigação que, centrando-se nos bens, por um lado, e nas políticas públicas que conduzem à materialização do seu valor, por outro, criem instrumentos cognitivos que permitam não só avaliar o seu grau de publicidade, mas também monitorizar, analisar e problematizar os processos que conduzem, ou não, à sua materialização em contexto. É o que propomos com este trabalho, centrando-nos no caso da água em Portugal.

## Capítulo II

# Dos Bens às Políticas Públicas: uma proposta metodológica

*Quando perguntamos a que corresponde a noção de 'Estado' na realidade empírica, deparamos com uma infinidade de acções e sujeições humanas, difusas e discretas, de relações reais e reguladas por leis, quer únicas, quer regularmente repetidas e unificadas por uma ideia; a fé em normas que se encontram efectivamente em vigor, ou que assim deveriam estar, bem como em determinadas relações de domínio do homem pelo homem.*

*Desempenham igual papel as construções das teorias do Estado com base no direito natural e na concepção organicista, ou ainda, para utilizarmos um tipo ideal, no sentido que damos à palavra, a teoria do Estado antigo de Benjamim Constant. São, por assim dizer, portos de abrigo à espera que se consiga uma orientação no mar imenso dos factos empíricos.*

Max Weber, A Objectividade do Conhecimento

## O Estado como objecto de análise

Ao enunciar o conceito de bem público ao longo do primeiro capítulo apresentámos duas limitações com consequências observáveis no desenvolvimento de linhas de investigação que tomem determinados bens públicos como objecto de análise. A primeira diz respeito à tendência observada para formular o conceito, não só em função de pressupostos positivos (centrando-se na realidade observável), mas também em termos normativos (afirmando uma realidade que “devia ser”). Esta perda de neutralidade, podendo ser benéfica na afirmação de pressupostos de natureza política, cria obstáculos ao desenvolvimento de linhas de investigação que permitam observar e problematizar a realidade política, social e económica que decorre da classificação de um bem como público. A segunda, que surge em parte como corolário da primeira, manifesta-se no grau de abstracção com que o conceito é definido, tanto no direito como na economia, e que tem vindo a dificultar o desenvolvimento de linhas de investigação de natureza multidisciplinar, especialmente se atendermos ao facto que a tipologia de bens resultante da sua aplicação não é coincidente nas duas disciplinas que o definem de forma sistemática.

Do ponto de vista da análise científica torna-se assim necessário colocar duas questões cujas respostas podem contribuir para a superação destes problemas. Uma primeira diz respeito à relação entre o conceito propriamente dito e a realidade observável a que se refere, ou seja, à forma como os critérios se aplicam na distinção dos bens propriamente ditos e implica uma resposta de natureza teórico / conceptual, mais positiva do que normativa. A segunda diz respeito à necessidade de identificar variáveis significativas na análise da publicidade de um determinado bem, assim como de desenvolver modelos e metodologias que contribuam para a sua problematização, tomando por objecto de investigação as linhas de actuação pública que são desencadeadas a partir de uma determinada escolha política.

Considerando que esta segunda questão pode ter um papel determinante na resposta à primeira, é nela que nos centramos ao longo deste trabalho, acentuando a análise da função, mais do que da necessidade propriamente dita. Na verdade, assumimos como um dado a priori a existência de necessidades individuais e colectivas que só podem ser satisfeitas com a gestão, preservação e utilização da água. E partindo desse pressuposto procuraremos verificar de que forma elas foram sendo assumidas pelo Estado português, em termos históricos, identificando ao mesmo tempo dimensões estruturais que permitem compreender a forma como este se organizou, não só para delimitar essas necessidades, mas sobretudo para as satisfazer.

A perspectiva de análise escolhida expõe-se, contudo, a várias críticas. De entre elas salientamos a que afirma que esta perspectiva procura explicar “tanto a existência da instituição como suas características (idealmente, até os mínimos detalhes) pela função que a instituição preenche na sociedade” (Castoriadis, 1986:140). Não só porque tende a esquecer uma questão central – “quais são as ‘necessidades reais’ de uma sociedade, que as instituições se destinam a servir?” –, mas também porque omite que as instituições, não se reduzindo ao simbólico, “só podem existir no simbólico” (idem:141). Diz-nos o autor que a dimensão simbólica, não só precede a função, mas também se manifesta em diversos planos estruturais, condicionando-os: “uma organização dada da economia, um sistema de direito, um poder instituído, uma religião existem socialmente como sistemas simbólicos sancionados.” (idem:142).

Ora, no caso da água esse simbolismo é central e, diríamos mesmo, transversal a todas as dimensões referidas: da religião à economia, o valor da água manifesta-se em sentidos muito distintos que podem ter importância explicativa considerável na análise da função, ou mesmo na análise do comportamento dos distintos agentes implicados. A necessidade de água é, não só real mas sobretudo vital à existência de qualquer comunidade: não só hoje, mas desde sempre. Mas analisar essa dimensão simbólica, e o seu significado no plano

funcional, ou mesmo no que respeita à motivação dos agentes, seria um projecto em si mesmo autónomo relativamente àquele que nos propomos desenvolver, e muito mais complexo do ponto de vista empírico quando se pretende abranger um período histórico relativamente longo. Centrando-nos na análise da função, por outro lado, torna-se possível delimitar o problema do ponto de vista dos constrangimentos da actuação do Estado, e dos meios que foram sendo convocados com vista à satisfação dessas necessidades: assumimos assim o valor da água como um dado a priori, considerando que a sua análise e problematização pode ser desenvolvida no que diz respeito à função, sem que isso invalide ou menozize a sua importância simbólica.

Mas como transformar o Estado em objecto de análise, relativamente às funções que desempenha, na tentativa de satisfazer necessidades colectivas? A tarefa não parece simples, não só porque o Estado se cria e recria na forma como desempenha essas funções, mas também porque se vão transformando as necessidades e a intensidade com que se manifestam. Torna-se assim necessário delimitar indicadores que, assumindo essa variabilidade, possam medir tendências ao longo de períodos históricos relativamente longos. Mas a tarefa não se esgota aí. A questão processual das políticas públicas poderá ser sujeita a análise mais detalhada se, para o efeito, se desenvolverem instrumentos metodológicos que permitam captar as suas dimensões estruturantes e, em função delas, definir uma sequência de etapas tipificadas que representem, num modelo ideal-típico, a actuação do Estado. Da sua confrontação empírica poderão resolver-se alguns problemas interpretativos.

Ao centrarmo-nos nos processos e nas formas políticas em função das quais se procura garantir a satisfação de necessidades colectivas através da utilização de um determinado bem público, tomámos por objecto de análise a actuação do Estado no exercício das suas funções: a legislativa, que procura dar corpo jurídico aos valores que orientam uma determinada sociedade, transformando-

os em normas de conduta, pública e privada; e a executiva, que procura materializar esses valores em linhas de acção contextualizadas.

Contudo, e entendendo-se o Estado como organização que efectua a positivação da ordem jurídica, e que cuida de assegurar os direitos de cada um, a sua actuação não se esgota aqui. Por melhor que seja a ordem jurídica construída sobre os princípios de liberdade e igualdade, por mais certas que efectivamente possam ser as organizações de protecção de justiça, a garantia de correspondência entre prática e valor não é um dado adquirido. E assim, a função executiva desdobra-se pelo menos em três dimensões que, assumido uma importância crescente nas sociedades modernas, se constituem como elementos centrais daquilo a que podemos chamar políticas públicas e que definem as necessidades de actuação do Estado: as funções de orientação, representação e administração.

Se do Estado se espera, enquanto instituição política por excelência das sociedades modernas, que cumpra um determinado tipo de exigências e que alcance / mantenha um conjunto de equilíbrios<sup>50</sup>, dever-se-á fazer, no que respeita à sua acção, a distinção entre orientação e administração, uma vez que a função de representação é suficientemente clara nos seus termos: a primeira diz sempre respeito à situação global dos cidadãos incluídos no Estado e à evolução dessa situação em função da acção individual; a segunda está directamente ligada à justiça material e ao interesse público. A administração procura o ajustamento de interesses diversos numa lógica de articulação entre os interesses públicos e os interesses privados, e tem como princípio associar a justiça material aos interesses públicos. No entanto, é orientada por valores e princípios que definem o Estado enquanto instituição e que o orientam na procura de satisfação dos interesses individuais diversos.

---

<sup>50</sup> a ordem jurídica não deve limitar mais do que necessário a liberdade de acção dos cidadãos; deve ser garantida a igualdade de todos perante a lei; devem assegurar-se os direitos de todos; a orientação dada pelo Governo deve procurar dissolver as tensões sociais; a administração deve defender o interesse público.

Ora, quando se pretende tomar por objecto de análise a actuação do Estado na satisfação de necessidades colectivas torna-se fundamental assumir, não só as suas funções essenciais, e os valores que as precedem, mas também o desdobramento específico da função executiva nas três dimensões referidas. Consideramos, neste sentido, que a análise e problematização do valor da água como um bem público deve assumir como ponto de partida essencial a função legislativa, precisamente porque é através dela que se institucionalizam os valores, as normas e os procedimentos que orientam o Estado no exercício das suas funções. E que a partir daí poderá desenvolver-se tomando por objecto as políticas públicas da água, isto é, o desdobramento da função legislativa numa sequência de etapas em função das quais o Estado procura materializar as orientações que aí foram produzidas, convocando um conjunto diverso de meios, recursos e agentes, e colocando a energia política necessária à sua implementação em cada contexto histórico particular.

Tendo este fim em vista, e assumindo que tanto a reconstituição histórica como a problematização das políticas públicas da água em Portugal só pode ser feita com base num processo de recolha, sistematização e tratamento de informação que permita avaliar as funções do Estado e as suas distintas dimensões de intervenção, procurámos desenvolver dois tipos de instrumentos metodológicos distintos, que se complementam. Um primeiro diz respeito à construção de índices longitudinais da actuação do Estado, que tornam evidentes algumas tendências da sua evolução estrutural. Um segundo constitui-se como um modelo de análise que, articulando três eixos analíticos com uma sequência de etapas tipificadas, permite orientar a sua análise e problematização. Este modelo deverá contribuir, desta forma, não só para a confrontação empírica do conceito, servindo de suporte à análise científica, mas também para a realização de exercícios de natureza avaliativa e prospectiva que contribuem para a reflexão acerca dos modelos de actuação pública e para as opções relativas ao seu desenvolvimento futuro. Estes dois instrumentos metodológicos, aplicados à informação disponível, permitiram-nos reconstituir algumas das dimensões

essenciais das políticas públicas da água em Portugal, problematizando o seu valor e procurando avaliar o grau de satisfação de necessidades colectivas.



# Uma análise longitudinal das políticas públicas da água

A informação que fundamenta uma análise longitudinal das políticas públicas da água assume natureza diversa, é habitualmente escassa e, quando existe, encontra-se muitas vezes dispersa. O seu tratamento qualitativo e quantitativo depende, neste sentido, de diferentes possibilidades de recolha e sistematização, assim como de distintos instrumentos metodológicos.

Considerando estes constrangimentos, começámos por recolher e sistematizar a legislação sobre recursos hídricos e orgânica do Estado para o período entre 1884 e 2005<sup>51</sup> para que, com base na sua análise, pudéssemos desenvolver dois índices longitudinais de caracterização das políticas públicas da água em Portugal. O primeiro diz respeito à delimitação do domínio público hídrico e à produção de legislação que regula a matéria das águas: a classificação da água como um bem público faz-se na lei, e é a partir daí que o Estado assume uma responsabilidade directa na sua administração<sup>52</sup>. Por outro lado, essa classificação permite delimitar materialmente os domínios de intervenção do Estado que são posteriormente regulados por legislação diversa que define as orgânicas institucionais, os objectivos políticos, as funções atribuídas, assim como as necessidades de regulação da actuação dos distintos agentes públicos e privados implicados. A reconstituição da legislação sobre recursos hídricos

---

<sup>51</sup> A legislação que regula a matéria das águas encontra-se dispersa por uma série de diplomas que dificultam em muito a sua pesquisa e reconstituição. Não existindo instrumentos de pesquisa suficientemente potentes que garantam a exaustividade da recolha, o trabalho teve que ser muitas vezes desenvolvido manualmente através da consulta dos Diários da República que, por sua vez, apresentam falhas de classificação significativas (erros nas datas, numeração dos diplomas, etc.). Para além disso, e com prejuízos significativos para o exercício da função judicial, ou de qualquer outra actividade que implique a análise da legislação, grande parte dos diplomas não faz referências a normas revogatórias. No total foram recolhidos e analisados mais de 900 diplomas que, entre 1884 e 2005, enquadram e estruturam as políticas hídricas nacionais. Parte significativa desta legislação foi colocada on-line no endereço [www.rededaagua.net](http://www.rededaagua.net) criado com o propósito de procurar suprir algumas das lacunas de informação identificadas.

<sup>52</sup> Apresentamos a reconstituição histórica da classificação jurídica das águas, de 1884 até hoje, no anexo I.

para horizontes temporais alargados constitui-se assim como um índice qualitativo fundamental da actuação do Estado na sua função legislativa, mas também de avaliação da publicidade de um bem, na medida em que aí se identificam as hierarquias de valor que regulam os diferentes tipos de usos da água, bem como as necessidades colectivas às quais é atribuída maior relevância.

O segundo diz respeito ao desenho da orgânica institucional que serve de suporte à actuação do Estado, e que também é possível através da análise da legislação. Em articulação com distintas áreas de governação, a administração pública dos recursos hídricos nacionais foi-se desenvolvendo ao longo do período histórico analisado em função dos objectivos políticos, dos paradigmas de governação que orientaram o Estado na sua função executiva e dos meios disponíveis à sua concretização, sendo possível identificar variações significativas, quer nas estruturas, quer nas funções atribuídas e distribuídas por distintas entidades. Este índice, que reconstituímos graficamente<sup>53</sup>, permite criar uma associação directa entre objectivos de política e formas organizacionais que devem servir de suporte à sua concretização. A sua análise longitudinal contribui para uma forma de avaliação específica da função executiva do Estado no domínio particular das políticas públicas da água.

Para além dos dois índices enunciados, a actividade parlamentar constitui-se como um índice relevante, não só respeitante à função legislativa, mas também à argumentação que a precede e que permite evidenciar algumas das questões fundamentais associadas à condução da vida política nacional. Não se trata de avaliar a acção executiva do Estado, mas sim a sua função legislativa, na parte que cabe ao parlamento, assim como o debate político das principais questões nacionais que ocorre no contexto parlamentar.

---

<sup>53</sup> Ver anexos II e III.

Neste sentido, desenhámos uma metodologia que nos permitiu recolher e tratar quantitativamente informação que caracteriza longitudinalmente a intensidade dos debates parlamentares em torno do conjunto de dimensões de intervenção que consideramos mais significativos das políticas hídricas nacionais<sup>54</sup>.

Por fim, e tendo em vista a reconstituição de alguns indicadores essenciais das políticas públicas da água, procurámos recolher e sistematizar informação de natureza quantitativa com origem em fontes distintas. Apesar da escassez, dispersão e falta de sistematização que caracterizam este tipo de informação, foi-nos possível agregar os elementos necessários à caracterização de algumas dimensões estruturantes das políticas hídricas que apresentamos ao longo do terceiro capítulo e que ilustram distintas tendências, seja do ponto de vista do investimento, seja na avaliação dos resultados alcançados<sup>55</sup>. Saliente-se contudo, que os problemas de informação que constatámos ao longo da investigação nos impediram de reconstituir de forma exaustiva e longitudinal, não só os distintos domínios de intervenção pública, mas também a relação entre objectivos, investimento realizado e resultados obtidos.

---

<sup>54</sup> Ver anexo IV.

<sup>55</sup> Ver anexo V.

# Um modelo de análise para as políticas públicas da água

A problematização da actuação do Estado num determinado domínio de governação pode ser orientada por modelos que potenciem a sua análise. Dotados de flexibilidade metodológica, e possibilitando a sua adaptação aos objectivos pretendidos, os modelos de análise de natureza ideal típica permitem enquadrar a actuação do Estado em função de um conjunto de pressupostos cuja realização se considera ideal e, através da sua confrontação empírica, medir os seus desvios mais significativos. Por outro lado, esses mesmos modelos podem ser aplicados em situações conjunturais, potenciando de forma significativa a avaliação de opções e linhas de actuação, passadas e futuras. Neste sentido, constituem-se como instrumentos metodológicos de considerável potencial heurístico e prospectivo.

Tendo como propósito essencial a problematização do valor da água como bem público em Portugal, desenhámos um modelo em que se compreendem três eixos de análise de natureza estruturante: um eixo cognitivo / científico; um eixo normativo / institucional; um eixo de orientação / comunicação. Ao cruzarem-se estes três eixos com um conjunto de etapas tipificadas que representam a actuação do Estado, da enunciação de uma determinada necessidade de intervenção até à sua efectiva concretização, ganha forma uma matriz de análise que, confrontada empiricamente, permite concretizar dois propósitos distintos.

Por um lado, a reconstituição histórica das políticas públicas da água, numa perspectiva longitudinal, delimitando os seus domínios de intervenção, as suas dimensões estruturantes e as suas variações mais significativas. Suportado pela informação de natureza longitudinal que referimos atrás, este procedimento permite analisar de forma comparativa os domínios de intervenção a que foi

dada maior relevância política, assim como delimitar e caracterizar um conjunto de períodos históricos que se distinguem em função de mudanças estruturais.

Por outro lado, a problematização das políticas hídricas. Na medida em que a confrontação dos eixos de análise referidos com a reconstituição histórica atrás enunciada contribui, não só para a identificação de disfunções, problemas ou limitações que se manifestam de forma recorrente, mas também para a reflexão acerca de eventuais possibilidades de superação.

No nosso caso particular, e pretendendo-se a reconstituição histórica da actuação do Estado relativamente a um período de longa duração (121 anos de políticas hídricas, entre 1884 e 2005), a aplicação do modelo referido serviu-nos, sobretudo, para a reconstituição histórica referida e para a problematização das políticas hídricas em função dos três eixos de análise enunciados.

O primeiro eixo proposto diz respeito à relação entre conhecimento científico e processo de tomada de decisão – eixo cognitivo / científico. Partindo-se do pressuposto que a centralidade da relação entre conhecimento científico e tomada de decisão política é evidente no processo de governação, assumiu-se este eixo como estruturante das políticas públicas da água em Portugal. Não só pela necessidade de produzir um diagnóstico exaustivo acerca da disponibilidade dos recursos, e sua relação com as necessidades e potencialidades de utilização, que verificámos ser um dos objectivos políticos mais recorrentemente enunciados pelo Estado português no domínio das políticas hídricas, mas também pela importância de avaliar a sua evolução.

Profundamente tributárias da relação com dois campos científicos essenciais – a hidrologia e a hidráulica –, as políticas da água dependem, em larga medida, da informação que ambos produzem. Contudo, e à medida que se foi expandindo a actuação do Estado no domínio das políticas hídricas, foram-se diversificando na sua natureza, e aumentando na sua complexidade, os problemas com que o

Estado era confrontado neste domínio de intervenção. Tendo subjacente um quadro espaço – temporal de referência<sup>56</sup>, este eixo de análise procura salientar o papel do conhecimento no desenho e na aplicação de políticas públicas e na avaliação e diagnóstico dos problemas que justificam uma determinada linha de intervenção. Se em termos ideais se pode pensar uma relação próxima e articulada entre o conhecimento e o processo condução de políticas, a análise das políticas públicas da água à luz de um eixo cognitivo / científico procurará evidenciar os contornos essenciais dessa relação, os paradigmas científicos e tecnológicos que a orientaram e o seu papel na construção de respostas práticas ao longo da sua evolução.

Podendo-se convocar diferentes campos científicos, a produção de conhecimento deverá adequar-se ao objecto em estudo, aos problemas que este levanta, aos objectivos que se pretendem alcançar, assim como aos contextos onde emergem as necessidades de intervenção. Neste sentido, os resultados da aplicação deste eixo poderão ser de natureza exclusivamente científica, incluindo a análise e a problematização de um conjunto de questões, ou de natureza técnico-científica, isto é, contribuindo para o desenho de soluções que possam ser implementadas no decurso das políticas.

Um segundo eixo diz respeito à dimensão normativa e institucional que sustenta a actuação do Estado e na qual se identificam, muitas vezes, alguns dos principais problemas e limitações às suas formas de actuação. Se as normas definem os princípios, os procedimentos e os critérios inerentes à actuação do Estado, as instituições servem-lhes de suporte, e aos quais se devem adequar. A análise da forma como o Estado se institui e se organiza funcionalmente constitui-se como objecto de um eixo normativo / institucional. Em função deste

---

<sup>56</sup> Por um lado, um quadro espaço-temporal que define o “quando?” e o “onde?” da política. Partindo-se do princípio que o espaço não é homogéneo e que a actuação do Estado não é uniforme, as políticas públicas devem ter em conta esta heterogeneidade, procurando conceber diferentes escalas de aplicação: local, regional, nacional e internacional. Por outro lado, a definição de uma política pública é particularmente sensível à variável tempo cronológico.

eixo deverá tornar-se evidente a relação entre o quadro normativo de referência e a criação de formas institucionais que devem servir de suporte à sua concretização.

Por fim, salienta-se a dimensão relacional do Estado que se materializa na sua capacidade de orientação e comunicação – eixo de orientação / comunicação. As formas de actuação do Estado desenvolvem-se, de uma forma ou de outra, em função do interesse público. Contudo, a sua determinação corresponde, nas sociedades modernas, a um processo de escolha política que é, em termos ideais, cada vez mais aberto à participação dos intervenientes implicados, assim como dos cidadãos em geral. Constituindo-se esta abertura como um desafio que se coloca ao próprio Estado, nomeadamente à sua capacidade de intervenção e de integração de diferentes agentes no processo de actuação pública, ganha evidente importância a dimensão relacional das políticas, colocando-se questões essenciais relativas à forma como o Estado estabelece, institucionaliza, informa e orienta essas relações criando, ou não, um campo comunicacional através do qual se aproxima dos cidadãos e dos diferentes tipos de agentes.

Por outro lado, e se as escolhas de uma determinada política são cientificamente informadas, coloca-se também a questão de aproximar a informação de níveis de compreensão comuns que permitam uma tomada de decisão consciente, nomeadamente a informação científica, tornando-se esta questão central do ponto de vista da compreensão das questões e dos problemas por parte da própria administração pública e dos seus funcionários. Ao tornar-se evidente a centralidade e a importância da experiência e do comportamento de diferentes tipos de agentes que interferem no processo de condução de políticas coloca-se também a questão de saber como o Estado cria os meios necessários à sua participação e envolvimento.

Estes três eixos analíticos são estruturantes da actuação do Estado que, por sua vez, podemos tipificar em etapas que definem o processo de condução de políticas. Identificámos, para as políticas públicas da água, sete etapas essenciais.

- i. *Princípios Orientadores*: a identificação dos princípios orientadores de uma determinada política, dos valores que se pretendem materializar e do próprio papel do Estado nesse processo, correspondem a uma etapa essencial e fundadora de uma determinada linha de actuação política. A resposta à questão – porquê intervir? –, e a forma como ela é enunciada e apresentada, pode constituir-se como um elemento determinante no comportamento dos distintos intervenientes implicados na linha de actuação que se pretende instituir.
- ii. *Desenho e Planeamento*: uma vez justificada a necessidade de intervenção, a definição de uma linha de actuação política requer o planeamento, assim como o desenho de uma determinada fórmula governativa que deverá servir de referência. A definição de uma linha de actuação política que possa ser implementada, tendo por base o diagnóstico, os contextos de aplicação e os meios disponíveis, corresponde a um processo onde intervêm diferentes recursos cognitivos, diferentes agentes institucionais e onde se fazem escolhas que dizem respeito às funções, às formas institucionais e respectivas competências. A questão de síntese que se coloca – o que fazer? –, diz respeito à definição do enquadramento geral da acção, integrando as distintas dimensões do problema, e procurando uma solução viável.
- iii. *Formas de Operacionalização de Políticas*: definidos os pressupostos essenciais da acção, e desenhada uma fórmula política adequada à sua concretização, coloca-se a necessidade de conceber



instrumentos que potenciem os efeitos desejados e que demonstrem ser adequados aos contextos e aos intervenientes implicados. Dos sistemas de informação e diagnóstico aos mecanismos de financiamento, passando por fóruns de discussão política onde possam intervir distintos agentes, ou mesmo pela convocação de recursos técnicos e científicos, a introdução de elementos de inovação no processo de operacionalização das políticas pode constituir-se como elemento chave na sua concretização, contribuindo para responder à questão de síntese: como fazer?

- iv. *Atribuição de Responsabilidades e Comunicação*: a atribuição de responsabilidades, e a capacidade de comunicação, são funções de síntese relativamente às etapas anteriores que se enunciam na questão: quem faz o quê e como? A capacidade comunicativa do Estado, sendo uma variável da sua actuação, pode ser determinante, tanto para a administração pública como para os agentes implicados com as linhas de actuação que se pretendem implementar. Do ponto de vista das instituições públicas, colocam-se questões relativas à orientação da acção e à motivação dos funcionários envolvidos. Do ponto de vista da sua relação com os intervenientes implicados nas políticas, o que está em causa é a conjugação de interesses muitas vezes divergentes num determinado propósito comum de intervenção pública. Da delegação de responsabilidades à co-responsabilização dos agentes implicados, há todo um processo de natureza essencialmente política, que aqui assumimos na sua dimensão comunicativa, e que deve produzir respostas a três questões de síntese: quem intervém? porque é que intervém? quem faz o quê?

Se as quatro etapas até agora enunciadas definem uma primeira fase de desenho e estruturação de uma determinada linha de actuação pública, as três etapas seguintes, apesar de existirem tradicionalmente como elementos de

avaliação posteriores à implementação das linhas de actuação, são aqui enunciadas como etapas transversais que devem ser permanentemente accionadas ao longo de todo o processo e à medida que se evidenciar a sua relevância.

- i. Resultados Esperados: quais são os resultados esperados da linha de actuação que se configurou nas quatro etapas anteriores? A definição de um conjunto de objectivos quantificáveis constitui-se como função de teste essencial quando se pretende avaliar a adequação do desenho político instituído relativamente aos propósitos essenciais de políticas. Por outro lado, servem de referência de orientação a todos os intervenientes envolvidos, podendo inclusivamente constituir-se como elemento motivacional.
- ii. Liderança e Capacidades: o processo de implementação de políticas, por melhor que seja o seu quadro geral, será ineficaz se não for assumido politicamente e se não existir a autoridade e a liderança necessários à sua implementação. Por outro lado, a convocação de recursos humanos dotados das competências necessárias constitui-se como elemento central na execução de determinadas funções. Apesar de ser uma matéria de contornos delicados no que diz respeito à avaliação de competências, pode constituir-se como elemento determinante no que diz respeito à articulação entre propósitos políticos e actuação propriamente dita. A capacidade de mobilizar os intervenientes, assim como de convocar as competências necessárias em cada etapa dos processos, manifesta-se na capacidade de liderança e orientação políticas.
- iii. Avaliação: a avaliação pressupõe um processo regular de verificação e diagnóstico relativamente às etapas definidas e à forma como em cada uma delas se evidenciam potencialidades e constrangimentos. A

confrontação dos objectivos com os resultados ao longo de todas as etapas, assim como a criação de indicadores de informação que permitam monitorizar as suas dimensões essenciais, possibilitam a definição e análise de padrões de evolução política. Não se trata tanto de avaliar os resultados, mas sobretudo de determinar e analisar as causas que podem contribuir para um determinado tipo de disfunção.

Se as quatro etapas iniciais definem padrões clássicos de planificação, ao atribuir-se às três etapas seguintes uma natureza transversal e não sequencial procuramos precisamente tornar evidente que, ao longo de uma determinada linha de actuação é necessário que existam mecanismos e funções de reflexão e análise que permitam inovar de forma transversal e quando necessário. Ou seja, a função de diagnóstico, que habitualmente precede todas as restantes, deve ser accionada ao longo de todo o processo político à medida que se torne evidente a sua necessidade.

## Capítulo III

### As Políticas da Água em Portugal

*A agua vae sendo cada vez mais uma riqueza maior nos povos adeantados. Dominam-se as grandes quedas das montanhas, as grandes correntes nos saltos dos maiores rios, e atravessa-se açudes nos que deslisam mansos para lhes captar a energia. Do Odda ao Niágara, das quedas do Rhodano ao açude do Mississippi, quantos milhares de quilowatts aproveitados!*

*Nós, gente de poetas e de namorados, temos achado que é mais gentil deixar os rios à natureza, como se os rouxinoes fossem perturbados pelas rodas das turbinas, e não temos sabido aproveitá-los; dando como resultado nem termos força hydraulica, que substituímos pela compra do carvão, nem termos portos marítimos e navegação interior, nem termos irrigação dos campos, nem termos revestimentos florestais das nascentes. Cantamos, filosofamos (se isto se pode dizer d'um povo de analfabetos e de pedintes) e pagamos caro aos outros a nossa imprevidencia.*

*Ezequiel de Campos, A Conservação da Riqueza Nacional*

## Origem e consolidação das políticas hídricas 1884 - 1928

A tomada de consciência do valor da água em Portugal não se pode reportar apenas a finais do século XIX, mas pode dizer-se que é a partir desta época que se começam a definir os contornos essenciais de uma política da água à escala nacional, com objectivos claros: conhecer os recursos hídricos nacionais com base numa avaliação sistemática e cientificamente informada, diagnosticar as necessidades de intervenção para melhorar as suas condições de utilização e aproveitamento económico, e criar uma estrutura administrativa de suporte à intervenção e fiscalização. Estes eram os objectivos essenciais do “Plano de Organização dos Serviços Hidrográficos no continente de Portugal”, publicado em Lei a 6 de Março de 1884. E é a partir deste momento que esses contornos e objectivos se começam a materializar em sucessivas tentativas de desenhar e instituir uma política pública por parte do Estado português para os recursos hídricos, abrangendo a totalidade do território nacional continental.

Esta mudança de postura política, contudo, não se materializa apenas no investimento institucional, técnico e humano que deveria à época constituir-se como suporte à emergência de uma nova forma de actuação pública relativamente às águas em Portugal. Pouco mais tarde o Estado português inicia a revisão do regime jurídico das águas, procurando clarificar não só os critérios de classificação do domínio público hídrico, mas também as suas possibilidades de utilização pelos particulares. A publicação do decreto nº 8 com força de lei de 1892 é um primeiro passo na revisão do regime jurídico das águas, que só vem a ser consolidado em 1919 com a publicação da Lei de Águas: através da maior clareza dos critérios de distinção entre águas públicas e particulares, mas também na regulação das suas possibilidades de utilização (licença e concessão).

De facto, as políticas do Estado português para o sector das águas começam a instituir-se em 1884, mas foram necessários aproximadamente 35 anos até que se consolidassem numa articulação normativa / institucional que se começa a tornar explícita com a publicação da Lei de Águas em 1919, e com a criação da Administração Geral dos Serviços Hidráulicos em 1920. Entre 1884 e 1920 foram oscilantes as formas institucionais definidas para o sector, acompanhadas de um regime jurídico considerado várias vezes desadequado aos propósitos a que se propunha. E ao longo deste período, o que hoje se poderia considerar como uma base inicial de uma política integrada para os recursos hídricos nacionais, não foi muito além do plano de intenções.

Inovou o Estado português na tomada de consciência das necessidades de intervenção, assim como na definição dos princípios essenciais de um modelo de administração adequado à sua satisfação, mas foi muito lento e insuficiente na sua capacidade para implementar as acções necessárias: a administração por bacia hidrográfica é introduzida como pressuposto essencial em 1884 com a criação das administrações das circunscrições hidráulicas, a definição de um modelo de co-responsabilização entre agentes públicos e privados é definido em 1886 e as primeiras medidas de protecção das águas surgem em 1892<sup>57</sup>. Mas a capacidade de implementação destes princípios acaba por se tornar dissonante relativamente aos contextos onde deveriam ser aplicados, aos meios que foram sendo convocados, às competências técnicas muitas vezes insuficientes ou geograficamente mal distribuídas, assim como à dimensão institucional capaz de operar de forma eficiente no terreno e de articular os recursos necessários e os agentes envolvidos na prossecução dos seus objectivos e no desempenho das suas funções.

Apesar da inconsistência formal e funcional que marca a origem das políticas públicas da água em Portugal, parecem ser claros quatro pressupostos

---

<sup>57</sup> Artigo 219º do Decreto de 19 de Dezembro de 1892 (regulamento para execução do decreto nº 8 com força de Lei de 1 de Dezembro de 1892).

fundamentais que orientaram o Estado na sua tentativa de implementação ao longo deste período, e que tão fortemente se enraizaram no imaginário político que ainda hoje são evidentes na legislação, no desenho institucional e no processo de tomada de decisão: uma política pública para as águas só pode ser concretizada se o Estado delas se apropriar, e essa apropriação começa pela sua classificação na lei; a titularidade das águas confere ao Estado a responsabilidade pela sua administração; as possibilidades de utilização das águas públicas por parte dos particulares, quaisquer que sejam os usos, devem ser reguladas pelo Estado (licenças e contratos de concessão); a apropriação referida, e todo o processo de administração, deve fundar-se numa base de informação e conhecimento científico de natureza essencialmente hidráulica e hidrológica.

Estes quatro pressupostos, que se mantêm praticamente inalterados na sua essência até hoje (titularidade pública, administração pública, regulação dos usos e fundação das políticas num paradigma hidráulico / hidrológico), configuraram a actuação do Estado relativamente ao que consideramos serem os três propósitos essenciais das políticas públicas da água, hoje, e já em 1884: o aproveitamento do seu potencial de utilização económica (sobretudo no domínio dos portos, da produção de energia e da hidráulica agrícola), a satisfação de necessidades sociais (abastecimento e saneamento de águas) e a resolução de problemas ambientais associados às variações do ciclo hidrológico (cheias e secas) ou às consequências dos diferentes tipos de utilização a que as águas estão sujeitas (poluição, qualidade da água e escassez).

Para além dos pressupostos e dos propósitos de políticas referidos, começava também a tornar-se evidente a partir de 1884 um conjunto de princípios de natureza administrativa e científica que afirmavam a necessidade de um desenho institucional que configurasse a administração dos recursos hídricos em função de duas dimensões essenciais: por um lado, a centralização e coordenação das políticas hídricas à escala nacional, independentemente do

tipo de utilizações das águas e das intervenções a realizar, ou seja, assumindo uma natureza transversal; por outro, a sua articulação com unidades administrativas descentralizadas que, geograficamente delimitadas pelas principais bacias hidrográficas do país, prosseguissem os fins da administração dos recursos hídricos à escala regional em função do ciclo hidrológico, e atendendo às particularidades de cada bacia hidrográfica e dos contextos económicos, sociais e ambientais em que se inseriam. Tendo sido amplamente divulgados como princípios essenciais que deveriam estar subjacentes a uma correcta administração dos recursos hídricos a partir da década de 1970 (Veiga da Cunha et al, 1980), a sua enunciação logo em 1884 constitui-se como assinalável elemento de inovação das políticas hídricas nacionais.

<b>Propósitos Gerais</b>	<b>Domínios de Intervenção</b>
Potencial de Utilização Económica	Portos Rega Energia Barragens
Satisfação de Necessidades Sociais	Abastecimento Esgotos / Saneamento
Resolução de Problemas Ambientais	Poluição / Qualidade da Água / Escassez Cheias Secas

Tabela 1: propósitos e domínios de intervenção das políticas hídricas

Contudo, a forma como se articularam pressupostos políticos, princípios científicos e distintos domínios de intervenção das políticas hídricas em Portugal foi variando de forma significativa ao longo de todo o século XX, constituindo-se como problemática que a reconstituição histórica que apresentamos permite caracterizar e analisar. Definindo-se em função de duas tendências opostas que raramente se compatibilizaram, esta problemática foi variando de intensidade ao



longo de todo o século XX e marcou profundamente as políticas públicas da água em Portugal: por um lado, a tentativa de aproveitamento dos recursos hídricos para os diversos fins que se foram historicamente reconhecendo, e que levou à criação de distintos modelos de governação; por outro lado, a necessidade de garantir a materialização dos pressupostos essenciais das políticas hídricas, e que conduziu à criação (e sucessivas recriações) de um modelo institucional que deveria coordenar os domínios de intervenção enunciados, articulando-os com as distintas escalas geográficas que se previam ideais para a sua administração – as bacias hidrográficas.

Ora, não só a intensidade com que cada um dos propósitos se foi afirmando no quadro geral das políticas hídricas variou significativamente ao longo de todo o século XX, mas também o próprio quadro institucional das políticas hídricas foi sendo sujeito a transformações regulares que, ora sobrecarregavam os serviços hidráulicos com funções para as quais não tinham os meios e as competências necessárias, ora esvaziavam de conteúdo funcional e capacidade política de coordenação esses mesmos serviços. E a compatibilização que seria necessária entre as duas dimensões referidas levou a problemas de natureza diversa que se foram manifestando ao longo de todo o período e que dificultaram, ou inviabilizaram mesmo, a concretização dos objectivos políticos que se iam definindo, de forma genérica, para as políticas hídricas.

Mas para se entender a natureza destes pressupostos, e a própria origem das políticas hídricas nacionais, é necessário que se tome em consideração o projecto político, económico e social mais abrangente que o Estado procurava implementar para o território nacional. Na verdade, as políticas públicas da água emergem em Portugal como última etapa de uma linha de governação que se havia iniciado com a criação do Ministério das Obras Públicas, Comércio e Comunicações em 1852 e que entendia que o desenvolvimento económico e social do país dependia em grande parte da sua capacidade de criar uma rede extensiva de comunicações que começaria com as estradas, passaria pelos

caminhos de ferro e portos marítimos, e terminaria com a navegação fluvial. As políticas de Fontes Pereira de Melo haviam lançado em meados do século XIX as bases de uma rede de comunicações que, essencialmente promovidas pelo Estado, correspondiam a uma tentativa de apropriação e aproveitamento do território nacional que procurava encurtar as distâncias e aproveitar os recursos naturais disponíveis: “Nem tudo foi, como é óbvio, construído por ele, mas a maior parte das iniciativas a ele se devem” (Filomena Mónica, 1999:178).

O capitalismo industrial implantava-se por toda a Europa, e esse era um “desafio frontal que Portugal não podia ignorar. O segundo terço do século XIX configura a encruzilhada. Portugal era impelido a definir-se no seu espaço continental e a definir este numa divisão internacional do trabalho que progressivamente se aprofundava” (Justino, 1986:20). Mas nesta encruzilhada, a questão do território e dos recursos naturais colocava-se como perspectiva material do problema: “como é que Portugal vai reordenar o seu espaço interior? Com que instrumentos? Como é que o capitalismo impregna o tecido nacional diversamente estruturado nas suas partes? Como é que estas se articulam entre si e com o exterior, ritmadas pelas conjunturas que se sucedem?” (idem).

A resposta política dada pelo Governo português, essencialmente através da acção governativa do Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria, impregnada da filosofia fontista, procuraria materializar a aproximação de Portugal entre si, e de Portugal com o exterior, através das vias de comunicação. Mas as águas, nesse projecto, não só foram deixadas para o fim, como pareciam ser o desafio mais complexo: “as oscilações sazonais do nível das águas dos nossos rios são assim de grande amplitude contando-se “entre os maiores conhecidos no globo”, constituindo um obstáculo à navegação regular e segura” (idem:175). Na verdade, a criação dos Serviços Hidrográficos do Reino em 1884, na vigência do último mandato de Fontes de Pereira de Melo, com António Augusto de Aguiar a assumir a pasta das obras públicas, viria a revelar-se um propósito de difícil execução.

Primeiro, porque o projecto de comunicação se transformaria mais tarde num projecto de domínio e colonização do território e dos recursos naturais: “Numa conferência de 1925, António Sérgio definiu o que ele chamou as duas “políticas históricas, a da expansão (“transporte”) e a do trabalho dentro do país (“fixação”) (Ensaio, Vol. II, p. 69). No entanto, para outro colaborador da Seara Nova, Ezequiel de Campos, a “fixação” era também uma forma de “expansão” e “conquista”, que tinha por objecto o sertão do País, representado pela planície alentejana (v. Conservação, p. 655; v. também Silva Teles, A capacidade orgânica e as condições da grei).” (Ramos, 1994:589). De facto, diz-nos David Justino, “frustrada a recuperação do Brasil, Portugal virou-se, lento e hesitante, para o seu espaço, cingido e esquartejado por estruturas económicas e sociais que se haviam tornado obsoletas e bloqueadoras do seu redimensionamento” (Justino, 1986:20).

E depois, porque às águas se pedia muito: não só que servissem como meio complementar de transporte relativamente às estradas e aos caminhos de ferro, do ponto de vista interno, e como principal meio de comunicação internacional, mas também que se constituíssem como factor económico essencial ao fomento agrícola, como recurso essencial à produção de energia eléctrica em alternativa ao carvão, como elemento preponderante das políticas sanitárias que deveriam trazer a saúde pública às cidades e aos campos. Não era uma ideia nova, mas na prática só se procurava instituí-la em todo o território nacional a partir de 1884, começando a partir de então a fazer parte recorrente do discurso político:

“Em 1920, Agostinho de Campos observava, um pouco cepticamente, que não devia haver português idoso que desde havia quarenta anos não tivesse ouvido discutir e planear o seguinte: irrigação do Alentejo, arborização das serras, cultura dos baldios, divisão dos latifúndios, aumento da produção cerealífera, modernização do trabalho agrícola, aproveitamento das minas, colonização branca no planalto de Angola,

navegação transatlântica, exploração de quedas d'água, regularização dos rios, apetrechamento dos portos, higiene nas cidades, habitações para operários, ressurreição do espírito municipal, e educação profissional para o povo” (A Mãe de Todos os Vícios, p. 93). Era a lista completa dos frustrantes devaneios nacionais. Desde 1910, o seu grande campeão era o engenheiro Ezequiel de Campos a quem por isso mesmo, em Lisboa, terra pouco caridosa, chamavam o “Inexequível” de Campos” (Ramos, 1994:589).

Do ponto de vista científico, contudo, e em contraste com a importância estratégica atribuída às águas pelo Estado português, é notória a ausência das políticas hídricas na historiografia nacional. Se o seu carácter transversal relativamente a tantos outros domínios de governação pode explicar parcialmente esta ausência, a verdade é que a centralidade que elas assumiram ao longo de todo o século XX, constituindo-se durante largos períodos de tempo como ponto de partida e ponto de chegada de tantas outras políticas de desenvolvimento económico e social em Portugal, não deixa de causar alguma perplexidade que elas tenham sido esquecidas na reconstituição de uma história económica, social e política do país. Houvera mais História e poderíamos compreender, contextualizar e comparar melhor os factos que iremos apresentar, dando uma resposta mais completa às questões que nos importa colocar: como se criaram e desenvolveram as políticas públicas da água em Portugal? Quais os fins essenciais que perseguiram essas políticas? Que problemas estruturantes se foram encontrando na sucessiva tentativa de implementação? Como se articularam os pressupostos e os objectivos definidos com os resultados que foram sendo alcançados? Em suma, de que forma e em que grau foi o Estado capaz de materializar o valor da água como um bem público em Portugal?

Da tentativa de resposta a estas questões poderá surgir, e na comparação e argumentação que elas possam suscitar, uma compreensão mais abrangente

dos problemas que ainda hoje se colocam, e que parecem indicar que a distância entre o final do século XIX e o início do século XXI é muito mais curta do que se poderia imaginar.

## Períodos históricos e domínios de intervenção

A forma como evoluíram e se transformaram as políticas hídricas nacionais, desde a sua origem em 1884 e até ao ano de 2005, permitiu-nos delimitar um conjunto total de sete períodos históricos (tabela 2) que se distinguem em função de variações significativas na produção e nos conteúdos legislativos, no quadro institucional e nos modelos de governação que o Estado português foi definindo e adoptando em diferentes circunstâncias históricas. Materializando a predominância de uma determinada intenção política, cada um dos períodos históricos define-se, portanto, em função do comportamento de variáveis endógenas às próprias políticas públicas da água.

Procurando caracterizá-los nos seus traços essenciais, e tornar evidentes as variações ocorridas, prestámos particular atenção às inovações que cada período introduziu relativamente ao precedente, sem que isso implique, contudo, uma redução da importância dos domínios de intervenção que até aí se vinham afirmando. Por outro lado, estes sete períodos históricos enquadram-se em dois paradigmas essenciais que, argumentamos, estruturaram as políticas hídricas nacionais: um primeiro, materializando uma visão hidráulica das políticas hídricas, é o seu paradigma originário e mantém-se até 1974, momento a partir do qual se começam a verificar indícios claros de uma tentativa de reorientação dos seus valores fundamentais; um segundo, que materializa a visão ambiental das políticas hídricas, e as inclui num quadro mais vasto de problemas ambientais, surge a partir de 1974 com a enunciação de novos valores e conceitos para a administração dos recursos hídricos nacionais, mas só se começa efectivamente a implantar no quadro nacional de governação a partir de 1986.

De entre os sete períodos históricos identificados saliente-se, contudo, uma transição com pouco significado na orgânica e na legislação, mas que optámos por assinalar em função de um aspecto que consideramos determinante: a

inclusão do aproveitamento das águas para produção de energia eléctrica na orgânica das águas, ainda que de forma embrionária a partir de 1926<sup>58</sup>, e que nos levou a separar em dois o que realmente poderia ser um período único, entre 1921 e 1943.

<b>Períodos</b>	<b>Orientações</b>	<b>Paradigma de Governação</b>
I 1884 – 1920	Origem dos serviços hidráulicos	Obras Públicas / Hidráulica
II 1921 – 1928	Consolidação dos domínios de intervenção	
III 1929 – 1943	Água para produção de energia	
IV 1944 – 1974	Água e Urbanização	
V 1975 – 1986	Novas preocupações sociais	Ambiente
VI 1987 – 1999	O paradigma ambiental	
VII 2000 – 2005	Integração de políticas	

Tabela 2: períodos históricos

Por outro lado, saliente-se também o último período histórico referido, entre 2000 e 2005. Considerando-se o sentido que lhe associámos seria possível deixá-lo em aberto até 2006, uma vez que não se verificou uma mudança significativa na orgânica das águas a que pudéssemos atribuir particular significado. Isto apesar da publicação das leis nº 54/2005 de 15 de Novembro (estabelece a titularidade dos recursos hídricos) e nº 58/2005 de 29 de Dezembro (Lei Quadro da Água), que apresentam os contornos gerais de uma reforma profunda das políticas hídricas nacionais<sup>59</sup>.

<sup>58</sup> Na verdade, só vem a produção de energia a consolidar-se numa administração própria a partir de 1930, com a criação de uma Direcção de Serviço.

<sup>59</sup> Não foram totalmente regulamentadas, não produzindo por isso efeitos práticos observáveis.

Para além das variações significativas na produção e nos conteúdos legislativos, no quadro institucional e nos modelos de governação que o Estado português definiu para as políticas hídricas, e que se constituem como dimensões essenciais das funções legislativa e executiva do Estado, há um outro indicador que, assumindo uma natureza quantitativa, nos permite medir a intensidade da discussão política ocorrida em sede parlamentar em torno das políticas públicas da água.

A análise quantitativa dos debates parlamentares que propomos<sup>60</sup>, apesar de não se constituir como variável explicativa dos períodos históricos, permitiu-nos confrontá-los com a variação da intensidade da discussão política acerca dos seus domínios de intervenção fundamentais. Através da metodologia que desenvolvemos para o efeito, construímos um conjunto de nove índices (tabela 3) que representam, na semântica parlamentar, os nove domínios de intervenção referidos, registando a sua intensidade anual ao longo do período em análise: 1884 – 2005.

Sendo variáveis de natureza quantitativa, estes índices registam o número de ocorrências anuais de um conjunto de 86 referentes representativos dos discursos parlamentares centrados nos domínios de intervenção identificados, e que seleccionámos através de um procedimento de análise temática por amostra de textos dos debates<sup>61</sup>.

Dos nove índices criados, apenas os que dizem respeito ao potencial de utilização económica das águas, por um lado, e à satisfação de necessidades sociais, por outro, encontram uma correspondência na orgânica das políticas hídricas em Portugal ao longo do período. Para além disso, o índice A5, que corresponde ao domínio de intervenção “barragens”, apesar de se enquadrar no

---

<sup>60</sup> Ver anexo IV para uma explicação detalhada do processo de selecção e recolha da informação utilizada, assim como da metodologia seguida.

<sup>61</sup> A sua escolha foi feita através de um processo de selecção de mais de trezentos referentes testados. Ver novamente anexo IV para descrição detalhada da metodologia seguida.



aproveitamento económico das águas, não encontra correspondência na orgânica, dada a sua natureza transversal nas políticas hídricas.

<b>Propósitos de Políticas</b>	<b>Domínios de Intervenção / Índices dos Debates Parlamentares</b>
Potencial de Utilização Económica	Portos – A1 Rega – A2 Barragens – A5 Energia – A8
Satisfação de Necessidades Sociais	Abastecimento – A3 Esgotos / Saneamento – A6
Resolução de Problemas Ambientais	Cheias – A4 Secas – A7 Poluição / Qualidade da Água – A9

Tabela 3: índices dos debates parlamentares por propósitos de políticas

Se a utilização desta metodologia de análise quantitativa dos debates parlamentares pode ser configurada para distintos campos de análise, e para períodos temporais mais ou menos longos, no nosso caso particular serviu-nos, essencialmente, para medir a intensidade da discussão parlamentar em torno dos distintos domínios de intervenção das políticas hídricas que identificámos, assim como para testar variações estatisticamente significativas em cada índice, em função dos períodos históricos que propomos. No decurso dessa análise, foi-nos possível verificar quais os domínios de intervenção mais discutidos em sede parlamentar, quais os períodos históricos em que essa discussão foi mais intensa, assim como as tendências de variação de intensidade período a período.

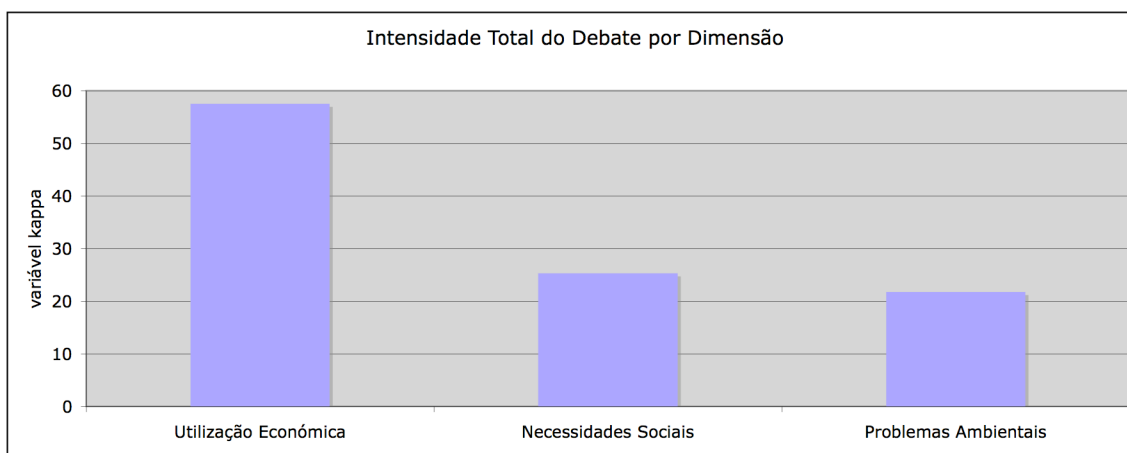


Gráfico 1: intensidade dos debates por dimensão de políticas (1884 – 2005)<sup>62</sup>

Numa primeira observação tornou-se evidente que, dos domínios de intervenção referidos, os que dizem respeito à utilização económica das águas foram sujeitos a maior intensidade de debate parlamentar ao longo do total do período (gráfico 1), quando comparados com os relativos às questões sociais e às questões ambientais.

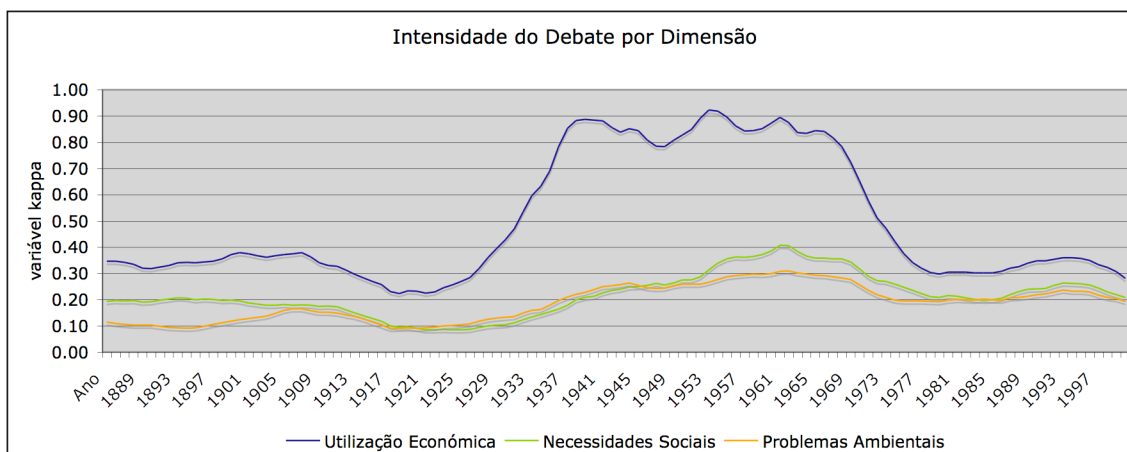


Gráfico 2: distribuição das três dimensões ao longo do período (1884 – 2005)

<sup>62</sup> A variável “kappa” representa o número de ocorrências relativas anuais de um determinado referente, depois de aplicados os procedimentos estatísticos enunciados no anexo IV. A sua variação mede, portanto, variações na intensidade dos debates parlamentares (para uma explicação mais detalhada ver o referido anexo IV).

O gráfico 2, por outro lado, permite-nos observar a intensidade com que estas três dimensões se distribuem ao longo do período total (1884 – 2005). Identificando-se um intervalo em que se acentua claramente a discussão política em torno do aproveitamento económico das águas (aproximadamente da década de 1930 à década de 1970), reduzindo-se a partir daí a intensidade do debate e até ao final do período. Se a mesma tendência de aumento de intensidade da discussão se verifica também nas dimensões sociais e ambientais, a sua expressão é consideravelmente menor nestas últimas, sendo também menos pronunciadas as tendências de subida verificadas a partir da década de 1930 e as tendências de descida a partir da década de 1970. Observados individualmente na totalidade do período, por outro lado, os índices indicam-nos a atenção que foi dedicada em sede parlamentar aos distintos domínios de intervenção<sup>63</sup> (gráfico 3): em primeiro lugar os portos, de seguida a rega e em terceiro lugar o abastecimento de água às populações.

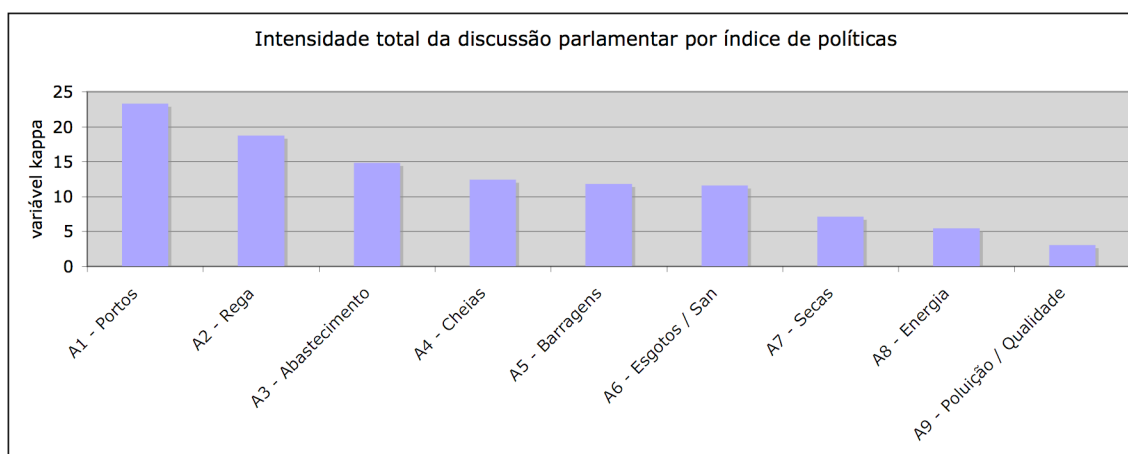


Gráfico 3: intensidade dos debates por domínio de intervenção (1884 – 2005)

Com valores mais baixos, mas muito próximos entre si, surgem as cheias, as barragens e os esgotos / saneamento. Por fim, e em tendência decrescente, as

<sup>63</sup> A sua numeração é feita em função da sua intensidade total ao longo do período (1881 – 2005), correspondendo o índice A1 – Portos ao domínio de intervenção que mais foi debatido em sede parlamentar, e o índice A9 – Poluição / Qualidade da Água ao domínio de intervenção menos discutido.

secas, a energia e a poluição / qualidade da água. Esta distribuição reflecte, grosso modo, não só os domínios de intervenção das políticas hídricas com maior significado na orgânica, mas também os domínios de intervenção que, não tendo expressão institucional visível (casos das cheias, secas, poluição / qualidade da água e barragens), foram sendo considerados problemas estruturantes a que a orgânica definida igualmente deveria dar resposta.

Da sua intensidade total, o único dado aparentemente dissonante é o que diz respeito à produção de energia hidroeléctrica, representado no índice A8, pela importância de que se reveste este domínio de intervenção, e que não encontra reflexo na intensidade do debate parlamentar. Contudo, na construção deste índice incluíram-se apenas referentes relativos ao aproveitamento e produção de energia hidroeléctrica, excluindo-se<sup>64</sup> aqueles que, apesar de terem um significado estatístico relevante, e representarem temas fundamentais associados à produção de energia eléctrica em geral, não podiam ser interpretados exclusivamente do ponto de vista das políticas hídricas.

Na mesma linha de observação da distribuição dos índices ao longo do período verifica-se (gráfico 4) que as tendências se diferenciam, apesar de se manter o padrão identificado no gráfico 2: o período que vai da década de 1930 à década de 1970 é o mais intenso na discussão parlamentar, mas a forma como se manifesta esta tendência não é idêntica em todos os domínios de intervenção. No caso dos portos, a elevada intensidade do índice A1 verificava-se já desde o início do período, e apesar do intervalo que ocorre entre a década de 1910 e a década de 1930, em que desce significativamente, volta a subir de forma acentuada a partir daí, mantendo-se num nível elevado até à década de 1970. Já o índice A2 apresenta uma distribuição distinta, com menor intensidade da discussão até 1930, registando-se a partir daí uma tendência de subida acentuada que encontra um pico de discussão entre 1935 e 1940 (o mais

---

<sup>64</sup> Destacam-se dois pela sua importância estatística: “rede eléctrica nacional” e “produção de energia”.

elevado de todos os domínios de intervenção). A partir daí, apesar de oscilações observáveis, o índice A2 decresce suavemente na sua intensidade até à década de 1960, período a partir do qual assume uma tendência de descida acentuada. Os índices A5 (barragens) e A8 (energia), apresentam uma tendência crescente menos acentuada entre o início do período e a década de 1930, não registando a tendência de redução acentuada (entre 1910 e 1930) que se verificou nos índices A1 e A2. A partir de 1930 denota-se também uma tendência de subida, mais acentuada no índice A5 (barragens) do que no índice A8 (energia), que encontra um pico em meados da década de 1950, registando-se a partir daí uma tendência de descida (mais acentuada no índice A5 do que no índice A8).

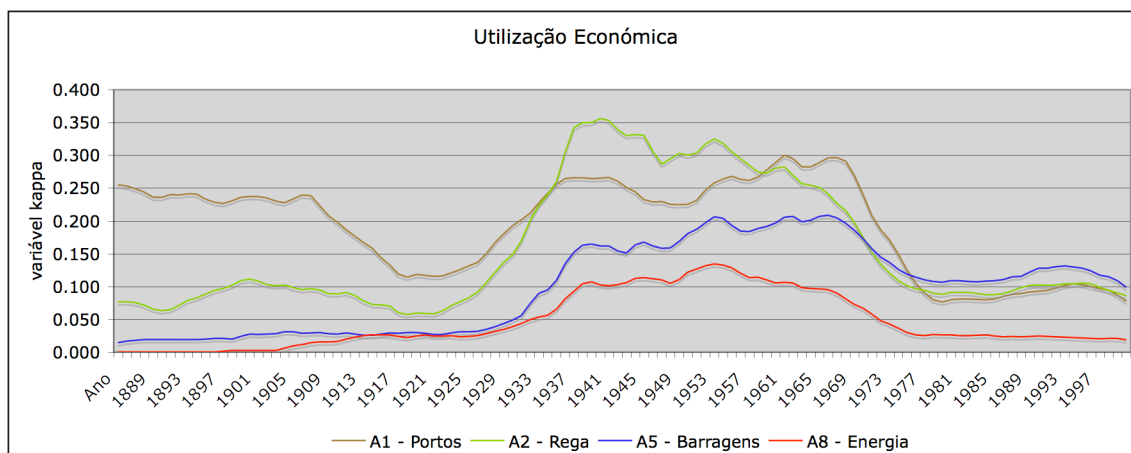


Gráfico 4: distribuição da dimensão económica ao longo do período (1884 – 2005)

No que diz respeito aos índices relativos à dimensão social das políticas hídricas (gráfico 5), verifica-se uma tendência de descida a partir do início do período (década de 1880), que se vem a inverter a partir da década de 1930, acentuando-se particularmente a subida de intensidade no índice A3 (abastecimento), que atinge o seu pico na década de 1960. Ao contrário dos índices relativos à dimensão económica, que apresentam um período de elevada intensidade de discussão relativamente longo, o índice A5 tem um pico de discussão relativamente curto, enquanto que no caso do índice A6 (esgotos / saneamento) não se pode propriamente falar de um período em que a

discussão parlamentar sobressaia em intensidade: o que se verifica é uma tendência suave e crescente da intensidade do debate a partir da década de 1930, que não se inverte de forma significativa até ao final do período, em 2005.

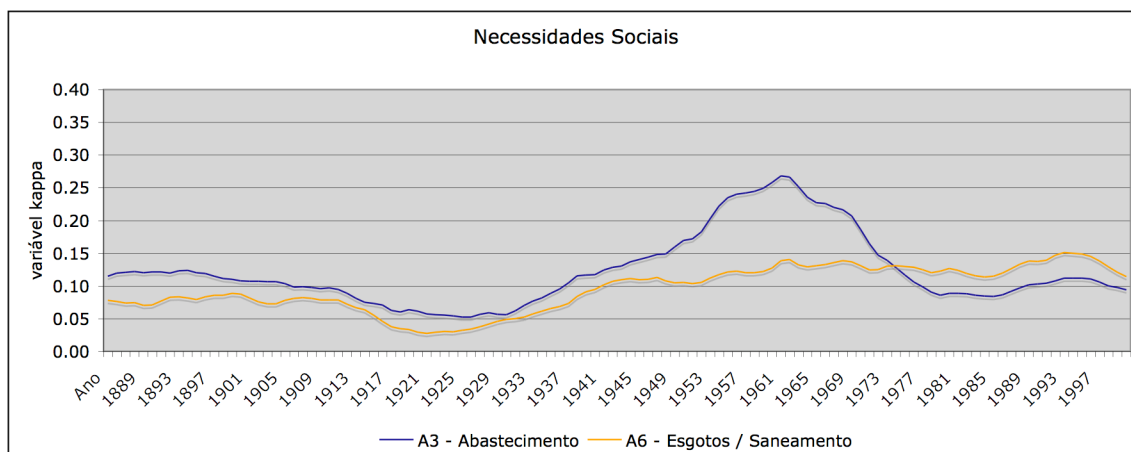


Gráfico 5: distribuição da dimensão social ao longo do período (1884 – 2005)

Finalmente, e no que diz respeito à dimensão ambiental (gráfico 6), o índice A4 (cheias) acompanha o padrão das dimensões económicas, com uma redução da intensidade de discussão parlamentar entre 1910 e 1930, momento a partir do qual se verifica uma tendência acentuada de subida: a intensidade mantém-se elevada neste índice até à década de 1960, verificando-se a partir daí uma descida acentuada que se torna mais suave até ao final do período.

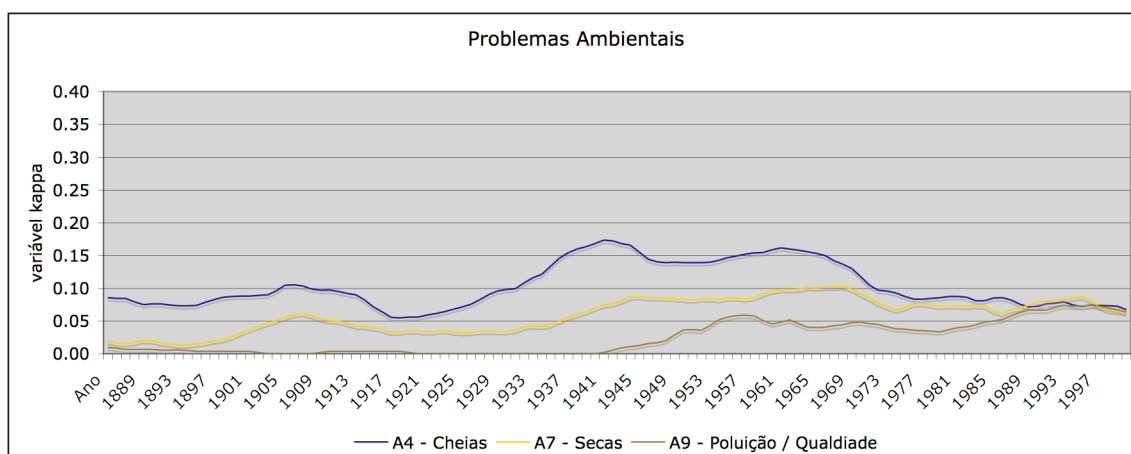


Gráfico 6: distribuição da dimensão ambiental ao longo do período (1884 – 2005)

Já os outros dois índices que compõem esta dimensão, apresentam distribuições distintas. No caso do índice A7 (secas), pode falar-se de uma tendência de aumento regular e pouco acentuado da sua intensidade, pelo menos até à década de 1970. A partir daí inverte-se esta tendência, começando a reduzir-se a sua intensidade, se bem que de forma muito suave. O índice A9 (poluição / qualidade da água), praticamente não tem expressão significativa até à década de 1940, momento a partir do qual começa a denotar-se uma tendência de subida de intensidade gradual.

Dada a natureza quantitativa desta informação, contudo, a sua interpretação deve ser cuidadosa. Se à maior intensidade de debate podemos associar uma maior importância do tema em questão, também é legítimo pensar que ela se pode dever à falta de consenso ou mesmo à sua complexidade. Os dados apresentados até agora identificam a intensidade da discussão política em torno dos distintos domínios de intervenção das políticas hídricas no seu total e ao longo do período, mas não a natureza dos seus conteúdos, que pode variar de forma qualitativa.

Não seria exequível, neste contexto, e dado o extenso intervalo cronológico que procurámos analisar, desenvolver uma análise qualitativa desta informação. Podendo-se fazê-lo para períodos mais reduzidos, a informação agora recolhida e analisada poderá servir como um indicador para investigações futuras. De facto, da análise de pequenas amostras que recolhemos desses textos verificámos precisamente esta tendência, sem que no entanto possamos afirmá-la com consistência.

No nosso caso particular interessava-nos verificar se existiam diferenças estatisticamente significativas entre os períodos históricos que havíamos definido, assim como identificar as tendências entre cada um deles. Para o

efeito aplicou-se o teste ANOVA, apresentando-se na tabela 4 os resultados gerais dessa análise<sup>65</sup>.

	P1 – P2	P2 – P3	P3 – P4	P4 – P5	P5 – P6	P6 – P7
A1 – Portos	↓	↑	↗	↓	→	↘
A2 – Rega	↘	↑	↗	↓	→	↘
A5 – Barragens	→	↑	↑	↓	→	↘
A8 – Energia	↗	↗	↗	↓	→	→
A3 – Abastecimento	↘	↗	↑	↓	→	→
A6 – Esgotos	↘	↗	↑	→	↗	↘
A4 – Cheias	↘	↑	↗	↓	↘	↘
A7 – Secas	→	↗	↑	↘	→	↘
A9 – Poluição	→	→	↑	→	↗	↗

Tabela 4: tendências e variações nos domínios de intervenção por período histórico<sup>66</sup>

Da sua observação destaca-se a subida generalizada da intensidade dos debates parlamentares nas transições do período II (1921 – 1928) para o período III (1929 – 1943) e do período III para o período IV (1944 – 1974). É ao longo destes três períodos, ou seja, entre 1921 e 1974, que se verificaram as tendências mais acentuadas de subida e descida de intensidade da discussão parlamentar, com significado estatístico. E é no seu intervalo que se encontram os picos mais relevantes de discussão. De 1974 a 1986 (período 5) verifica-se, em geral, uma redução acentuada da intensidade de discussão, a que se segue um período de estabilização da intensidade (período 6), seguida de nova descida generalizada. Se estas tendências já haviam sido detectadas na distribuição geral dos índices que apresentámos atrás, o teste ANOVA permitiu-nos verificar quais delas eram estatisticamente significativas (células com fundo branco na tabela 4).

<sup>65</sup> Ver anexo IV para uma descrição detalhada do procedimento estatístico e respectivos resultados.

<sup>66</sup> ↓ - descida acentuada; ↘ - descida; → - manutenção; ↗ - subida; ↑ - subida acentuada



Em função das tendências que se apresentam ao longo dos períodos, identificamos claramente dois padrões gerais de distribuição da intensidade dos índices. Um primeiro, que se caracteriza pela tendência acentuada de subida entre o período 2 e o período 4, a que se segue uma tendência acentuada de descida do período 4 para o período 5, com posterior estabilização. Orientam-se por este padrão, apesar de apresentarem entre si algumas variações relevantes, a maior parte dos índices: A1 (portos), A2 (rega), A3 (abastecimento), A4 (cheias), A5 (barragens), A7 (secas) e A8 (energia). No que diz respeito à sua intensidade total, estes índices apresentam-se pela ordem indicada na sua numeração.

Um segundo padrão denota uma tendência de subida menos acentuada entre o período 1 e o período 4 sem que, contudo, se verifiquem tendências acentuadas e significativas de descida daí em diante e até ao período 7. Orientam-se por este padrão os índices A6 (esgotos / saneamento) e A9 (poluição / qualidade da água), que representam, desta forma, uma preocupação política de natureza distinta ao longo de todo o século XX.

Da comparação entre o primeiro e o segundo padrão torna-se evidente que, no contexto da discussão parlamentar em torno dos distintos domínios de intervenção das políticas públicas da água, o primeiro diz respeito às questões a que, durante os três primeiros quartos do século XX, foi atribuída maior relevância, com uma elevada intensidade de discussão política, especialmente entre 1929 e 1974, enquanto o segundo torna evidentes as questões que, sendo minorizadas na intensidade da discussão política ao longo do período, apresentam uma tendência de crescimento gradual que se intensifica à medida que nos aproximamos do final do século XX.

Estes dois padrões correspondem, conferindo-lhe alguma consistência no que diz respeito à discussão parlamentar, ao argumento de que o paradigma vigente das políticas hídricas durante a maior parte do século XX era de natureza

essencialmente hidráulica, e que uma lenta transição para o paradigma ambiental, apesar de ter origem em meados do século XX, só começa a ganhar evidência no final do século.

Finalmente, tenhamos em consideração que há variações estatisticamente significativas entre períodos históricos para todos os índices analisados, particularmente entre 1920 e 1986, o que vem contribuir para a afirmação destes períodos históricos como elementos centrais da análise das políticas públicas da água em Portugal.

## O domínio do Estado sobre as águas

O domínio do Estado sobre as águas, apesar de se fundar numa classificação jurídica com origens milenares, transforma-se numa política com contornos claros e consequências objectivas em Portugal a partir do momento em que este se começa a organizar institucional e funcionalmente através da criação dos Serviços Hidrográficos, em 1884, e em que se dá início a um processo de revisão da legislação que regula a classificação e a utilização do domínio público hídrico, em 1892.

Procurando criar as condições necessárias ao aproveitamento do seu potencial de utilização, assim como à resolução de problemas decorrentes da sua presença no meio, os Serviços Hidrográficos institucionalizavam as políticas públicas da água assumindo dois objectivos essenciais: a produção de informação e conhecimento que servissem de base à actuação do Estado; o desenho de um modelo de políticas que permitisse aproveitar o seu potencial de utilização e resolver os problemas que lhes surgiam associados.

A experiência das comissões distritais que desde 1867 vinham intervindo em diversos trabalhos hidráulicos nos distritos de Coimbra, Lisboa, Santarém, Portalegre e Castelo Branco<sup>67</sup>, e que consolidavam a iniciativa de Fontes Pereira de Melo que procurara, já em 1851<sup>68</sup>, lançar uma série de trabalhos

---

<sup>67</sup> Com base nas disposições da Lei de 1 de Julho de 1867 que previa a criação de uma comissão (composta pelo governador civil, por um engenheiro designado pelo governo, por um delegado de saúde e por quatro proprietários escolhidos pelo governador civil) que em cada distrito administrativo deveria executar um conjunto diverso de obras que se justificassem pela salubridade pública ou pelo progresso da agricultura (artigo 1º): “o esgotamento dos pântanos; o enxugamento dos terrenos que a excessiva humidade esteriliza; a limpeza, desobstrução e melhoramento dos rios não navegáveis, e dos regatos que pelas cheias ou pelas infiltrações prejudiquem os terrenos marginais; a protecção dos terrenos contra as inundações ou contra as marés; a irrigação, inateiramento dos campos e abertura de caminhos nos terrenos melhorados; os trabalhos necessários para adaptar a culturas não insalubres os terrenos actualmente ocupados pelos arrozais”. Mais ainda, dizia-nos a referida lei, no seu artigo 6º: “As comissões criadas pelo artigo 4º, logo depois de constituídas, procedem a um inquérito para reconhecer os terrenos que no seu distrito precisam de alguma das obras indicadas no artigo 1º.”.

<sup>68</sup> Nomeadamente “as relativas à limpeza e conservação dos campos de Vila Franca, Samora Correia, Benavente e Salvaterra de Magos, a cargo da Companhia das Lezírias; a construção de

hidráulicos com vista à defesa dos principais rios nacionais e seus afluentes, seria convocada para a classificação e demarcação do domínio público hídrico, assim como para o diagnóstico das intervenções que, consideradas necessárias, ficariam a cargo do Estado ou dos particulares. Servindo como recursos cognitivos essenciais à actuação do Estado, os resultados destes trabalhos deveriam ser sistematizados num cadastro das águas referenciado, sempre que possível, à “carta chorographica” do país, que era vista como “fundamento de uma “boa lei” de divisão do território e base do planeamento e execução de infra-estruturas de comunicação e transporte” (Branco, 2003:110).

Sustentados por esta informação, deveriam os Serviços Hidrográficos iniciar as obras necessárias, criando-se para o efeito uma estrutura orgânica que se orientava pela divisão geográfica do país em quatro circunscrições hidráulicas, e se constituiriam como suas unidades administrativas regionais. Dirigidas por um engenheiro director que reportava directamente ao Ministro das Obras Públicas, as circunscrições seriam por sua vez divididas em secções, lanços e cantões: “em cada secção haverá um engenheiro ou condutor que terá às suas ordens o necessário número de mestres, sendo cada um destes encarregado de um ou mais lanços e tendo de fiscalizar o serviço dos guardas, cada um dos quais responde por um cantão.”<sup>69</sup>.

Se estas divisões geográficas definiam a hierarquia e âmbito territorial dos serviços, previa-se também a possibilidade de divisão das circunscrições hidráulicas em zonas que, à medida das necessidades, e por decreto do

---

dois lanços de muralha para defesa da vila de Alcochete de novas invasões do Tejo; a construção de sebes para plantação de salgueiros, para evitar que as areias “viessem esterilizar os fertilíssimos campos das lezírias da Golegã”; as obras de encanamento do rio Mondego, para evitar a inundação per  dica da baixa de Coimbra e campos vizinhos; a destrui  o dos a  dues e pesqueiras das zonas de Melres, P   de Moura e Carvoeiro, por prejudicarem as obras de encanamento do rio Douro e serem um perigo para a navega  o fluvial; a dragagem de limpeza das rias de Aveiro; as obras para restabelecer a navega  o do Cávado, desde a foz até um ponto próximo da cidade de Braga; as obras de melhoramento dos cursos de água que passam junto da vila da Lourinhã, para salubridade local e conserva  o da grande planície da ribeira de palheiros; etc.” (Serrão, 1986)

<sup>69</sup> Artigo 93   do Decreto de 6 de Outubro de 1886 (regulamento da Lei de 6 de Março de 1884).

governo, se constituíam como “superfície importante de qualquer bacia hidrográfica, que convenha submeter a uma administração especial e independente”<sup>70</sup>. Procederia o director da circunscrição ao apuramento dos nomes dos proprietários interessados nas obras a realizar, que seriam convocados para a criação de “syndicatos” ou “juntas locais” e que, por sua vez, assumiriam a responsabilidade de administrar as obras a realizar ou em curso e de promover as resoluções que interessassem ao melhoramento agrícola da zona. Para além disso, e como forma de garantir a execução destas disposições, instituía-se um serviço de polícia hidráulica que seria desempenhado pelos mestres e guardas do serviço hidráulico que desenvolveriam uma missão protectora das águas relativamente às suas utilizações, “cumprindo-lhes empregar todos os meios de vigilância e advertência, para evitar que se pratiquem crimes, delitos ou transgressões”<sup>71</sup>.

Assumindo-se que as intervenções hidráulicas produziam benefícios públicos e privados, entendia a lei que os proprietários dos terrenos beneficiados deveriam ser co-responsabilizados pelo seu custo, execução e posterior administração, cabendo aos Serviços Hidrográficos funções de fiscalização, orientação técnica, e comparticipação nas despesas em função do benefício público, higiénico ou económico<sup>72</sup>.

Tornava-se assim evidente a autoridade que o Estado procurava exercer sobre os recursos hídricos nacionais através de um modelo de políticas hídricas que, simples na sua formulação, seria exigente nos meios necessários: em primeiro lugar deveria proceder-se a um exercício exaustivo de classificação das águas públicas, comuns e particulares, assim como ao diagnóstico das necessidades de intervenção; com base nessa informação, o quadro institucional entretanto

---

<sup>70</sup> Artigo 8º do Decreto de 6 de Outubro de 1886 (regulamento da Lei de 6 de Março de 1884).

<sup>71</sup> Artigo 130º do Decreto de 6 de Outubro de 1886 (regulamento da Lei de 6 de Março de 1884).

<sup>72</sup> Poderiam os Serviços Hidrográficos assumir a execução das obras no caso de tal ser solicitado por parte dos proprietários, ou ainda se estes se recusassem a fazê-lo.

criado serviria de suporte administrativo às intervenções consideradas essenciais e ao policiamento do domínio público hídrico. E o domínio hídrico, para o qual o Estado nunca definira um modelo regulador e administrativo, passaria a ser objecto de uma política hídrica que se estendia a todo o território nacional.

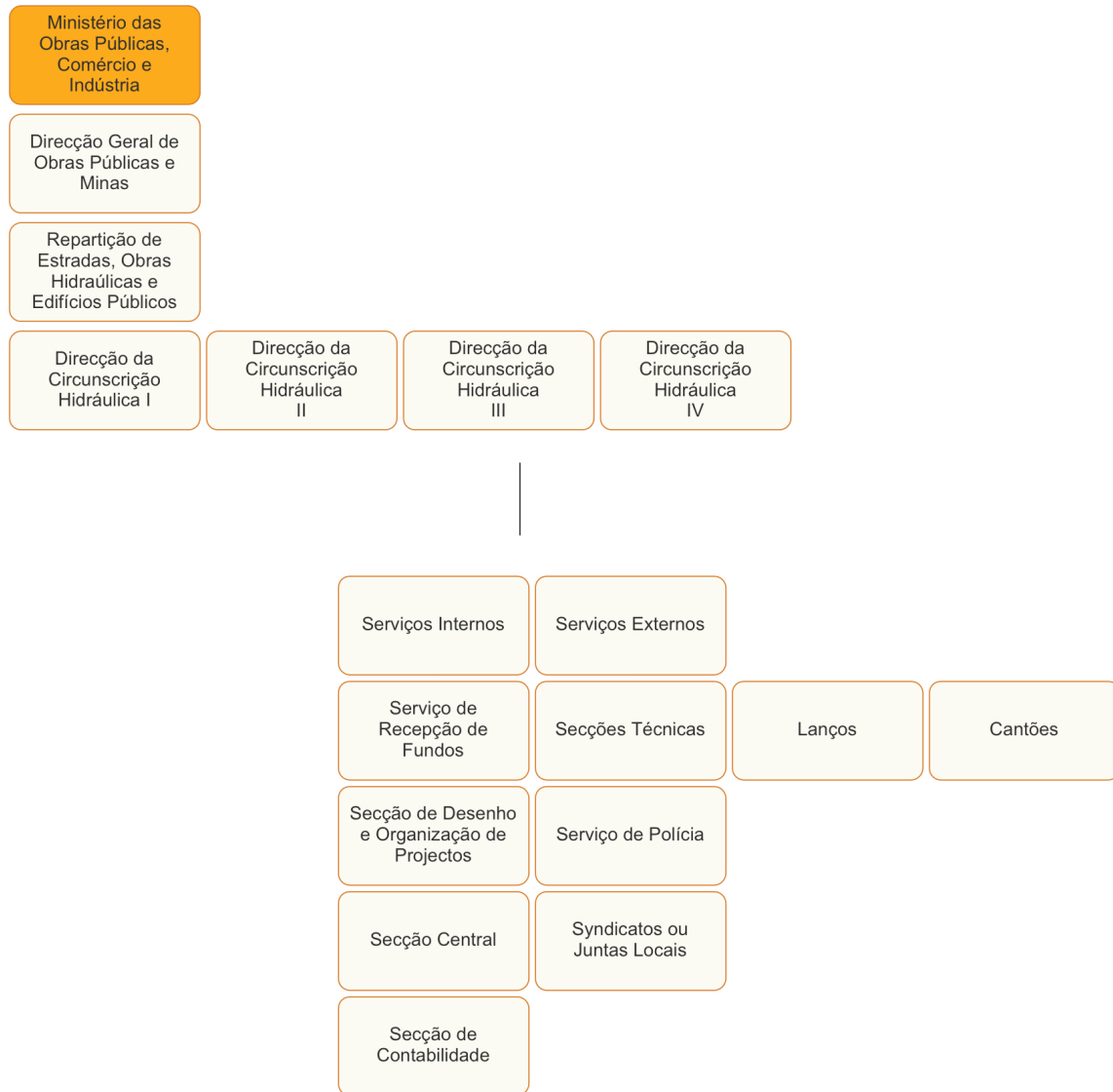
Para além das pretensões de exercer a sua autoridade, inovava o Estado português relativamente ao passado na medida em que previa a administração dos recursos hídricos nacionais em função da unidade do ciclo hidrológico – bacia hidrográfica –, convocando as comissões distritais e os agentes locais para os processos de administração, diagnóstico e execução das obras. Pensado à escala de todo o território nacional, o conhecimento técnico de natureza hidrológica e hidráulica seria veiculado através do Ministério das Obras Públicas e das comissões distritais para as diferentes escalas regionais e locais de intervenção previstas na divisão dos serviços. Mas inovava também na medida em que considerava, para além da dimensão técnico-científica de natureza hidrológica e hidráulica existente à época, que a integração dos agentes privados era tida como essencial ao diagnóstico e administração das águas e terrenos adjacentes.

Clarificava-se assim o modelo de governação a implementar, e que se centrava na articulação entre as funções que o Estado assumia (classificação e cartografia do domínio público hídrico para posterior administração, intervenção e policiamento), a produção de informação e conhecimento científico que deveriam orientar todas as intervenções e utilizações das águas, e a co-responsabilização dos agentes na administração das águas e terrenos.

Tão elevados propósitos, contudo, encontravam à partida um obstáculo significativo: o processo de classificação e demarcação do domínio público hídrico que deveria produzir a informação necessária à delimitação do objecto

das políticas públicas da água, e à criação de um cadastro do domínio hídrico, dependia da aplicação da legislação que regulava esta matéria.

1884 - 1886



Mapa 1: orgânica da administração pública das águas - 1884 / 1886

Sucede, porém, que os critérios enunciados pela classificação jurídica das águas eram de difícil aplicação prática: a navegabilidade e fluviabilidade dos cursos de água apresentavam-se, tal como hoje, muito irregulares ao longo de todo o território nacional em função das variações do ciclo hidrológico; por outro

lado, e sendo muito incompleto o cadastro da propriedade à época, tal como hoje, ainda mais complexo se tornava o processo de classificação. Se o propósito de classificar e demarcar o domínio público hídrico ao longo de todo o território, assim como de diagnosticar as necessidades de intervenção, era já de si ambicioso, a sua aplicação através de uma lei complexa tornava a tarefa quase impossível<sup>73</sup>: “a pratica tem mostrado que muitas das disposições d’este regulamento são, umas quase inexecutáveis, outras de difícil aplicação, e finalmente que outras não obtêm a sanção de todas as autoridades judiciais a quem está cometido o julgamento das transgressões aos preceitos do mesmo regulamento; algumas d’aquelas autoridades consideram certas prescrições do regulamento contrárias às doutrinas do código civil”<sup>74</sup>.

Apesar da clareza com que definia o modelo de governação e estabelecia os seus propósitos essenciais, a lei que em 1884 instituía os Serviços Hidrográficos era omissa relativamente a um dos seus parâmetros essenciais. Ora, lançando-se o Estado português num projecto executivo muito antes de definir os parâmetros técnicos essenciais à sua execução, os resultados não poderiam ser satisfatórios: “é bem sabido e conhecido o estado de abandono em que têm permanecido os serviços hidráulicos; cada um faz o que lhe apraz, e a maior parte das vezes os prejudicados não fazem valer os seus direitos, não só pela incerteza dos resultados do pleito, como pela despesa com que não podem, e na maioria dos casos pela diferença da posição social entre os contendores”<sup>75</sup>, dizia-nos o legislador no preâmbulo do decreto nº 8 de 1892.

Justificava-se assim uma reforma que, oito anos mais tarde, deveria orientar-se pela necessidade de articulação da legislação civil com as disposições

---

<sup>73</sup> Na verdade, a dificuldade de aplicação dos critérios decorre hoje, e decorria já então, da forma como a água se apresenta no meio: a flutuabilidade e a navegabilidade das águas apresentam-se de forma variável ao longo do ano, podendo também variar de forma significativa em períodos mais secos; por outro lado, e sendo a propriedade dos terrenos adjacentes um dos critérios, a não existência, hoje e à época, de um cadastro da propriedade, criava também dificuldades sérias à tarefa de classificação.

<sup>74</sup> Preâmbulo do Decreto nº 8 de 1 de Dezembro de 1892

<sup>75</sup> Idem.



regulamentares da orgânica do Estado, assim como pela clarificação dos conceitos e critérios de classificação e demarcação das águas, na medida em que os preceitos do Código de Seabra não pareciam ser suficientemente claros na matéria de classificação das águas. Tais seriam as justificações fundamentais para a “publicação de um decreto com força de lei, no qual se explique a doutrina do código civil e se estabeleçam os princípios gerais que devem regular o uso das águas e a execução e conservação das obras para o seu aproveitamento e para o melhoramento dos campos marginais”<sup>76</sup>. Mas o Decreto nº 8 de 1 de Dezembro de 1892, que procurava esta clarificação jurídica, ia ainda mais longe nos seus objectivos. Ao constatar que o funcionamento dos Serviços Hidrográficos ficava muito aquém do esperado, propunha também uma remodelação da sua orgânica, assim como uma reconfiguração do modelo de governação que havia sido definido em 1884.

Da revisão da legislação que definia o domínio público hídrico deveria resultar a clarificação preceitos jurídicos que viriam a ser utilizados no Decreto de 1892 para a classificação das águas. E no que diz respeito à remodelação orgânica, o decreto nº 8 de 1892 centralizava os serviços das quatro circunscrições hidráulicas em apenas duas, cuja administração ficaria a cargo de dois engenheiros chefes e dois engenheiros adjuntos (coadjuvados por 14 engenheiros subalternos e aspirantes que ficariam responsáveis por 14 secções) e que deveriam, em primeiro lugar, proceder à aplicação dos critérios mencionados num processo de classificação e demarcação do domínio público hídrico que se estenderia a todo o território nacional e que serviria de base à criação de um cadastro cartografado do domínio público hídrico: considerando-se que “a pratica tem mostrado que a iniciativa d’esses trabalhos, deixada às autoridades administrativas e aos proprietários, não tem dado resultado algum; aquelas empregam a sua actividade em outros ramos de serviço, e estes nada fazem nem querem fazer”<sup>77</sup>, deveria agora ser desenvolvido pelo corpo de

---

<sup>76</sup> Idem.

<sup>77</sup> Preâmbulo do Decreto nº 8 de 1 de Dezembro de 1892

engenheiros do Estado, que assumiria também a administração dos serviços, e “cujos conhecimentos, actividade e independência dão maior garantia da boa execução, embora depois se aceitem todas as observações justas”<sup>78</sup>.

Por fim, e apesar de se manterem na lei os pressupostos relativos à co-responsabilização dos agentes nos processos de administração das águas, seria minorizada a sua importância política neste quadro de governação assumindo-se que “raras vezes nos proprietários e cultivadores do nosso país a iniciativa própria e particular poderá dar resultados úteis, como a prática o tem sempre mostrado”.<sup>79</sup>

O domínio do Estado sobre as águas começava a consolidar-se na lei, que configurava os pressupostos definidos para as políticas hídricas: primeiro, procurava-se uma reforma da legislação que classificava o domínio público hídrico e que delimitava as águas e terrenos sobre os quais o Estado deveria exercer a sua autoridade, em nome do interesse público; depois, em função da institucionalização de uma orgânica própria que deveria cumprir as funções consideradas essenciais à resolução dos problemas e ao aproveitamento do potencial de utilização económica das águas; por fim, convocando-se os meios técnicos e científicos que deveriam orientar a administração das águas de forma transversal e ao longo de todo o território relativamente aos domínios de intervenção que se consideravam à época.

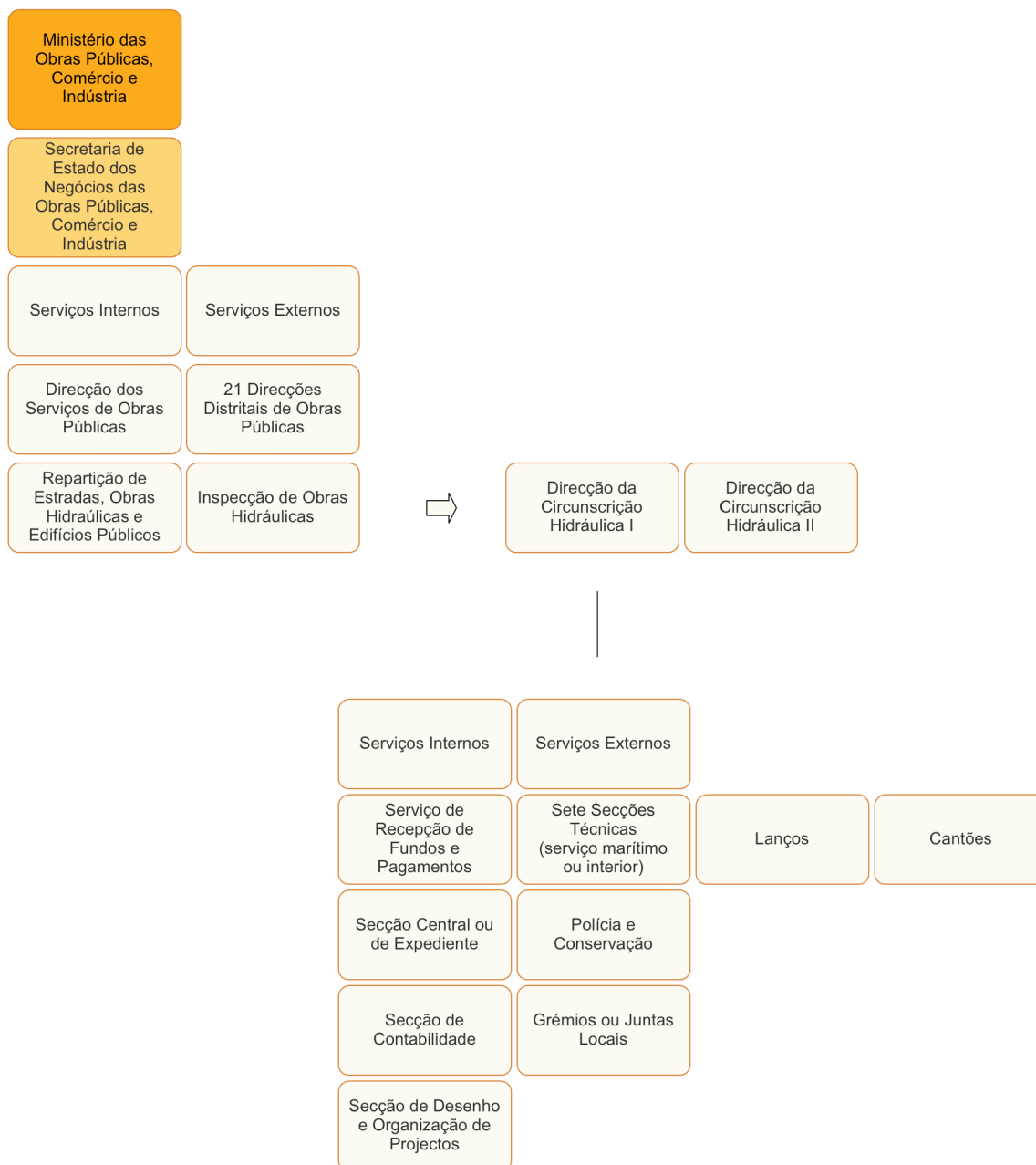
No entanto, entre os propósitos e as iniciativas propriamente ditas ia uma distância considerável que, começando a notar-se na revisão da legislação hídrica, se acentuaria numa série de problemas operacionais que se tornariam evidentes nos anos seguintes.

---

<sup>78</sup> *idem*.

<sup>79</sup> Preâmbulo do Decreto nº 8 de 1 de Dezembro de 1892

1892



Mapa 2: orgânica da administração pública das águas -1892

## Princípios orientadores ou problemas estruturantes?

A tentativa de materializar os pressupostos essenciais de políticas que se foram tornando evidentes entre a publicação da Lei de 1884 e do Decreto de 1892 acentuou-se até à publicação da Lei de Águas de 1919 e do Decreto de 17 de Outubro de 1920 que criava a Administração Geral dos Serviços Hidráulicos. No entanto, e constituindo-se como princípios orientadores que deveriam determinar o desenho institucional e governativo das políticas hídricas nacionais, a sua implementação apresentou-se complexa, tornando evidentes três tipos distintos de problemas.

O primeiro diz respeito à oscilação, com cadências mais ou menos curtas, entre uma tendência de centralização administrativa da autoridade política do Estado, por um lado, e uma outra, de natureza contrária, que procurava aproximar os seus desígnios às realidades regionais e locais onde se pretendiam implementar as políticas hídricas. Estava em questão o desenho institucional de referência da administração pública das águas.

O segundo, de natureza cognitiva, manifestou-se na incapacidade de convocar os meios científicos e técnicos necessários à produção de uma cartografia das águas. Se a legislação hídrica se apresentava problemática na sua aplicação, a escassez de competências adequadas no quadro dos serviços hidráulicos parece ter contribuído para dificultar ainda mais o exercício das funções que lhes eram atribuídas.

Por fim, não se delimitavam de forma precisa as funções essenciais que deveriam ser cumpridas pelos serviços, nem tão pouco parecia haver consenso relativamente ao modelo de governação mais adequado ao aproveitamento do potencial de utilização dos recursos hídricos nacionais.

Entre 1892 e 1919 assiste-se à publicação de cinco diplomas que configuram soluções distintas para os problemas enunciados. O primeiro, de 1898, apesar de entender como “racionais e salutareis as regras estabelecidas nestes diplomas<sup>80</sup> para o aproveitamento das águas, quer por iniciativa do governo, quer pelo consórcio dos proprietários, quer, enfim, por estes individualmente, com ou sem subsídio do Estado”<sup>81</sup>, confirmava a necessidade de uma classificação prévia das bacias hidrográficas gerais e parciais do país: “essa classificação, apenas iniciada em uma ou outra localidade, não se acha ainda executada, e, todavia, é ela a base essencial do regular funcionamento de toda a vasta e complexa engrenagem dos serviços hidráulicos, estabelecidos nos mencionados decretos de 1892”<sup>82</sup>.

Contudo, em lugar de se aperfeiçoar a legislação e de se convocarem as competências técnicas necessárias à sua aplicação, reformava-se o quadro orgânico do Estado em nome da descentralização administrativa. Catorze anos depois da sua criação, em 1884, eram extintas as direcções das circunscrições hidráulicas, cujos serviços passariam agora a ser dirigidos pelas direcções de obras públicas dos diversos distritos administrativos do reino e pelos chefes de serviços especiais.

Um ano mais tarde (1899) seria criada a Junta Central de Melhoramentos Sanitários<sup>83</sup>, considerando-se a “urgência de providencias eficazes a bem da saúde pública”<sup>84</sup>, especialmente depois dos surtos de peste que haviam assolado o país. Face à necessidade de “provocar um movimento ressurgidor em prol da sanidade, no qual cooperem o Estado, corporações e público, pondo a peito apagar gradual e seguramente o nosso atraso higiénico”<sup>85</sup>, de combater a “nocividade dos meios naturais, em geral poluídos pela própria aglomeração

---

<sup>80</sup> A referida Lei de 1884 e o Decreto nº 8 de 1 de Dezembro de 1892.

<sup>81</sup> Decreto de 24 de Setembro de 1898

<sup>82</sup> *idem*.

<sup>83</sup> Decreto de 28 de Dezembro de 1899

<sup>84</sup> *idem*.

<sup>85</sup> *Idem*.

humana, e de impor à habitação melhores condições higiénicas”<sup>86</sup>, a Junta Central dos Melhoramentos Sanitários deveria emitir parecer consultivo acerca das obras públicas que interessassem à higiene, estabelecendo as normas e requisitos sanitários das habitações e construções. Pretendia-se a recuperação do país face ao atraso sanitário que não se verificava no resto da Europa: “Nada e creada na Inglaterra onde, com extraordinário favor público e administrativo, foi progredindo rapidamente, difundiu-se pouco a pouco por todas as nações, em que é pregada a grande cruzada da higiene”<sup>87</sup>.

Às questões do aproveitamento do potencial de utilização das águas juntavam-se agora as necessidades de resolução dos problemas decorrentes da sua presença no meio, essencialmente o meio urbano, onde se considerava não existirem condições sanitárias equivalentes às dos campos. Referindo-se ao caso inglês, o legislador evidenciava os “resultados avassaladores” aí alcançados, que ressaltavam das estatísticas “onde se vêem quotas mortuárias iguais às das povoações rurais: o poder da higiene igualou, sob o ponto de vista sanitário, as condições artificiais da cidade às condições naturais da aldeia”<sup>88</sup>. No entanto, e para além das funções consultivas, a responsabilidade pela criação das condições sanitárias permaneceria no domínio autárquico.

Dois anos mais tarde, e através do Decreto de 24 de Outubro de 1901, restituíam-se os serviços hidráulicos à sua fórmula inicial de divisão por circunscrições fluviais e marítimas, novamente entregues aos serviços do corpo de engenharia civil do Ministério das Obras Públicas, e divididos em quatro direcções hidráulicas que compreendiam as principais bacias hidrográficas do país. Permaneceria em funções uma direcção de hidráulica agrícola, em Lisboa, que acumularia agora a tarefa de classificação das bacias hidrográficas, e distribuíam-se funções executivas por vinte direcções de obras públicas correspondentes aos distritos administrativos do continente e ilhas.

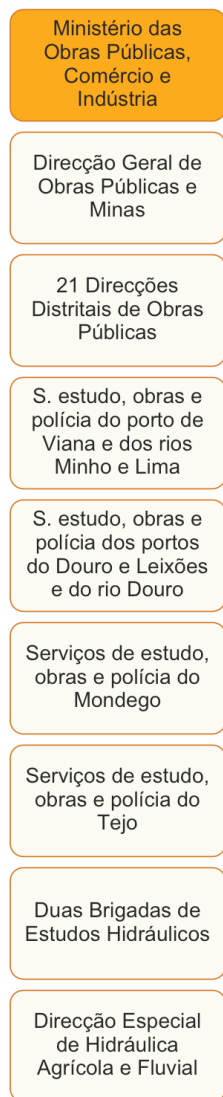
---

<sup>86</sup> *idem*

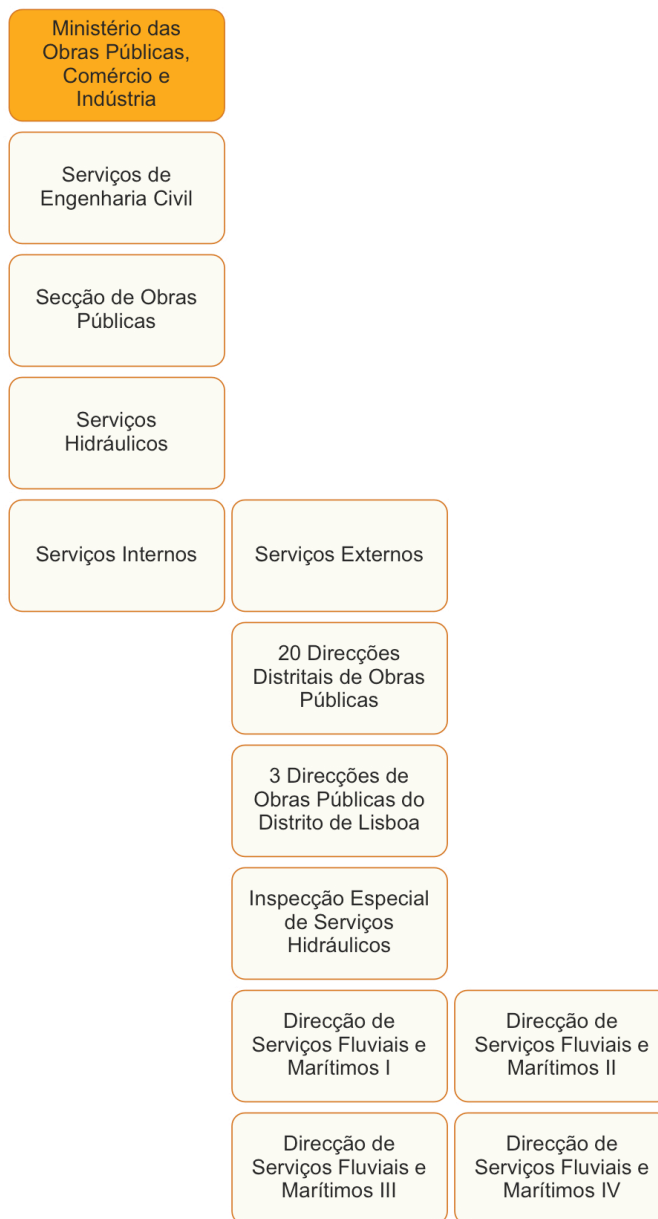
<sup>87</sup> *idem*

<sup>88</sup> Decreto de 28 de Dezembro de 1899

1898



1901



Mapa 3: orgânica da administração pública das águas – 1898 / 1901

Neste desenho orgânico previa-se ainda a criação de duas circunscrições de melhoramentos sanitários, uma do norte e outra do sul, mas ambas com sede em Lisboa, assim como um Conselho de Melhoramentos Sanitários, cujas

funções se viriam a clarificar com a publicação do Decreto de 11 de Maio de 1904. Aí se atribuíam às câmaras municipais responsabilidades directas na realização de obras necessárias para que as águas das fontes dos respectivos concelhos ficassem “protegidas contra qualquer agente da sua contaminação, e a estabelecer posturas, informadas pelas delegações de saúde, para manter o asseio, evitar depósitos imundos e outra qualquer causa de poluição das águas, tanto no local onde são colhidas como na sua passagem.”<sup>89</sup>.

A instauração da república não parece ter influenciado de forma significativa esta tendência, apesar da transferência de competências que se verificou entre as direcções de serviços fluviais e marítimos e a direcção de hidráulica agrícola, com a publicação do Decreto de 26 de Maio de 1911. A segunda acumularia agora, às funções de classificação e demarcação do domínio público hídrico, as de diagnóstico e monitorização hidráulica e hidrológica<sup>90</sup>. E no dia seguinte publicava-se novo decreto<sup>91</sup> que regulava as concessões para produção de energia eléctrica, manifestando-se o interesse crescente do Estado em promover as condições necessárias ao aproveitamento das águas para produção de energia. Contudo, dizia-nos Ezequiel de Campos, “as boas palavras e intenções do relatório da lei de 27 de Maio de 1911 foram trahidas pela lei e regulamento respectivo e mais ainda pelo regulamento de 30 de Novembro de 1912. Ninguém saberá quando o parlamento, de sempre incapaz de versar estes assumptos áridos da economia nacional, (...) se ocupará a rever

---

<sup>89</sup> Decreto de 11 de Maio de 1904

<sup>90</sup> O inquérito das forças motrizes já aproveitadas e das susceptíveis de aplicação nas águas correntes do país; o estudo do regime das águas correntes e dos meios de as melhorar; a organização das observações pluviométricas, de evaporação e outras em cada bacia hidrográfica, através das quais se possa conhecer o regime das águas correntes; a organização e implementação de medições de caudais, de maneira a que se tivesse perfeito conhecimento da capacidade das correntes de água para irrigação, navegação e força motriz; o levantamento dos perfis dos rios e dos valões que melhor servissem à determinação das condições do seu regime, com referencia aos campos adjacentes; o estudo geológico dos terrenos adjacentes às correntes de água; os estudos necessários ao bom regime e aproveitamento das águas correntes em benefício da irrigação, colmatagem, enateiramento, drenagem ou enxaguamento dos campos marginais; a organização do cadastro dos rios navegáveis e fluviáveis, fixando-lhes os limites de navegação e flutuação.

<sup>91</sup> Decreto de 27 de Maio de 1911



e a completar algumas leis fundamentais, assim iremos pouco menos que suicidando-nos, à espera d'um safanão que nos acorde... Que as leis, como estão, pouco bem nos podem trazer” (Campos, 1913:474).

O desenho orgânico definido em 1901, com as alterações produzidas em 1911, viria a manter-se até à publicação do Decreto nº 3519 de 5 de Novembro de 1917. Aí, e pretendendo dar-se um “maior desenvolvimento aos serviços hidráulicos e adoptar na sua organização, como bases, a simplicidade de processos, a unidade de orientação e critério e uma eficaz e contínua fiscalização”<sup>92</sup>, e considerando-se que a organização que havia sido instituída em 1911 criava disfunções consideráveis, sobretudo porque “serviços intimamente relacionados entre si estão, com múltiplos inconvenientes de ordem técnica e administrativa, a cargo em parte das Direcções dos Serviços Fluviais e Marítimos, em parte da Direcção de Hidráulica Agrícola”<sup>93</sup>, procurava-se agora uma reforma dos serviços hídricos que deveriam ser centralizados numa única Direcção dos Serviços Hidráulicos, com sede em Lisboa.

O director destes serviços teria sob a sua dependência o Serviço Central Hidráulico, assim como quatro Divisões Hidráulicas que incluíam as principais bacias hidrográficas do país, retomando-se desta forma o desenho original que havia sido definido em 1884 e que previa a centralização dos serviços numa direcção única e a divisão territorial em quatro circunscrições hidráulicas.

No entanto, o modelo proposto não viria a ser regulamentado, argumentando-se que apresentava “dificuldades e inconvenientes de resolução imediata, que aconselham a sua revisão e o adiamento da sua execução”<sup>94</sup>. Aproximadamente um mês e meio depois seria publicado novo decreto<sup>95</sup> que retomava a organização até então vigente, e que viria a ser mantida durante mais três anos,

---

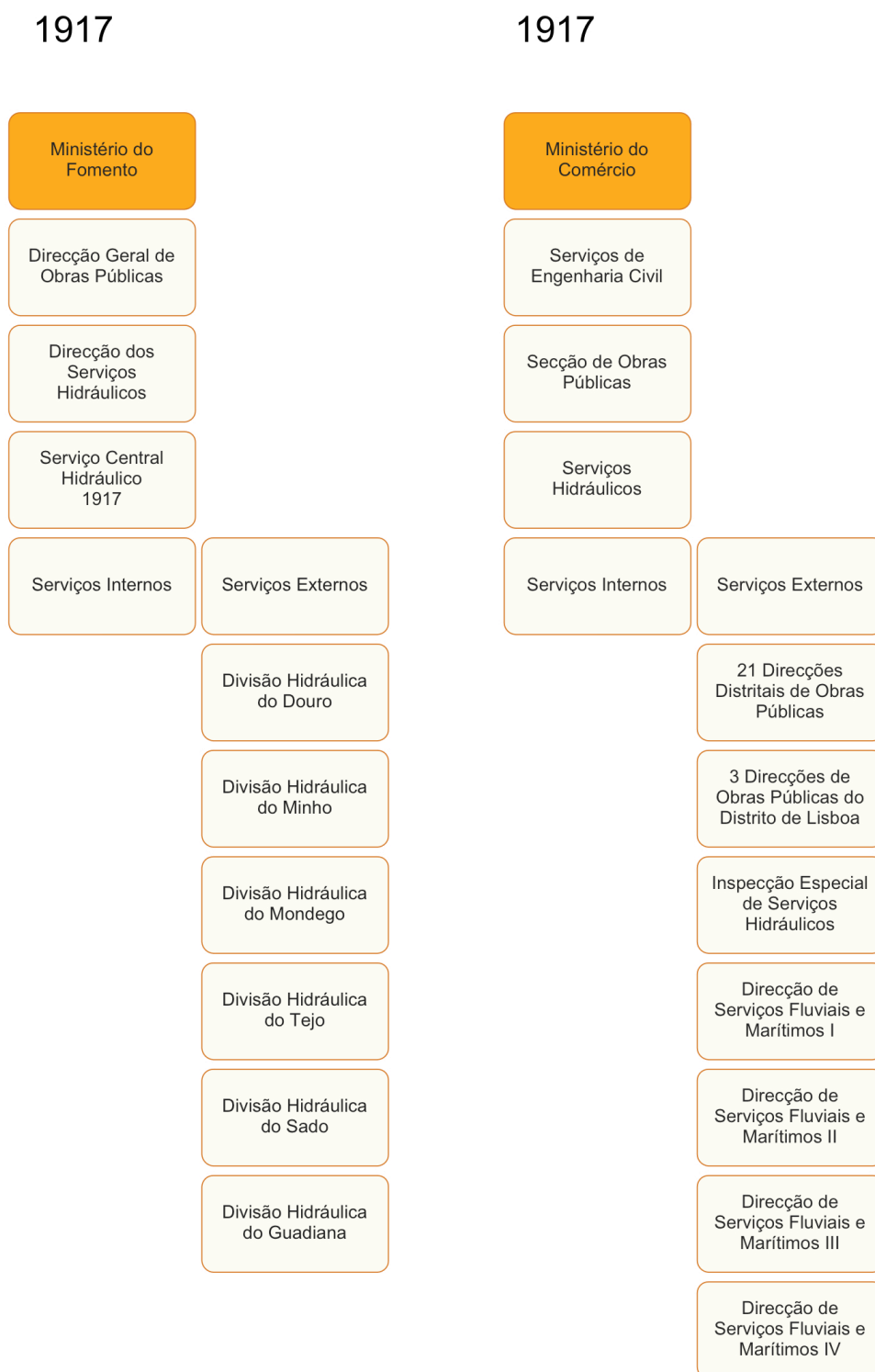
<sup>92</sup> Decreto nº 3519 de 5 de Novembro de 1917

<sup>93</sup> Idem.

<sup>94</sup> Decreto nº 3717 de 27 de Dezembro de 1917

<sup>95</sup> Decreto nº 3717 de 27 de Dezembro de 1917

até que a publicação da Lei de Águas, em Maio de 1919, e do Decreto de 17 de Outubro de 1920, viessem produzir alterações significativas.



Mapa 4: orgânica da administração pública das águas – 1917a / 1917b

Tornavam-se evidentes, no decurso das sucessivas alterações apresentadas, as dificuldades sentidas pelo Estado em ordenar o seu quadro institucional, assim como em tornar eficaz o cumprimento das funções que considerava essenciais ao exercício do seu domínio sobre as águas. E em lugar de servir os propósitos que as orientavam, as políticas hídricas constituíam-se cada vez mais como um problema em si mesmo, não se produzindo resultados práticos da utilização das águas, e descurando-se funções que se vinham considerando essenciais à sua administração.

## Uma reforma estruturante

Do ponto de vista político, os primeiros 35 anos de políticas hídricas em Portugal parecem ter servido essencialmente para a enunciação dos seus pressupostos, assim como para a delimitação objectiva dos domínios em que o Estado considerava necessário intervir, e que materializavam os propósitos das políticas hídricas: a criação das condições necessárias ao aproveitamento do seu potencial de utilização económica (portos, rega e produção de energia), a satisfação de necessidades sociais (essencialmente a criação de condições sanitárias nas cidades) e a resolução de problemas ambientais (essencialmente as cheias). Não se afirmava ainda de forma consistente, no quadro da actuação do Estado à escala de todo o território<sup>96</sup>, o abastecimento de água às populações urbanas, nem tão pouco a poluição das águas parecia justificar referências legislativas ou a criação de serviços próprios no quadro da orgânica do Estado.

No entanto, e no que diz respeito à forma como esses pressupostos se materializaram em linhas de actuação funcionais e coerentes ao longo deste primeiro período histórico, apresentavam-se uma série de problemas recorrentes: a revisão da legislação hídrica, que deveria servir como base jurídica à apropriação das águas por parte do Estado, revelou-se insuficiente; a produção de um cadastro das águas que contribuisse para a sua delimitação e administração nunca foi concluído; o desenho da orgânica que deveria servir de suporte ao desenvolvimento das funções da administração pública das águas era sistematicamente considerado desadequado e disfuncional, sendo sujeito a revisões sucessivas. Na verdade, mais do que as limitações próprias da geografia e das variações do ciclo hidrológico, parecia ser o próprio Estado a causa de algumas das principais limitações no aproveitamento das águas.

---

<sup>96</sup> O caso de Lisboa constituía excepção, como se demonstra em Schmidt, L., et al (2008).

Neste contexto, eram consideráveis os desafios que se colocavam à Lei de Águas de 1919, assim como ao Decreto nº 7039 de 17 de Outubro de 1920. No caso da primeira, porque se propunha resolver os problemas estruturantes da legislação hídrica que se entendia serem impeditivos do eficaz aproveitamento das águas e sua correcta administração. O segundo, porque deveria instituir um desenho orgânico capaz de servir de suporte à actuação do Estado, resolvendo os problemas funcionais para os quais não se tinha até então encontrado uma fórmula adequada.

Os objectivos do Estado permaneciam intactos, mas procurava-se agora nova fórmula jurídico – institucional que enquadrasse a sua actuação e potenciase o aproveitamento dos recursos hídricos nacionais no desenvolvimento económico do país: “os Serviços Hidráulicos confiados ao Ministério do Comércio e Comunicações não possuíam até agora a organização apropriada para assegurar a conservação e desenvolvimento das riquezas cuja administração lhes competia e se contam entre as maiores do património nacional”<sup>97</sup>, dizia-nos o legislador no preâmbulo do decreto de 1920.

Mas a Lei de Águas ia ainda mais longe, na medida em que para além de procurar resolver os problemas de natureza classificatória e reguladora, intensificava o pressuposto do domínio sobre as águas, “reivindicando para a posse e administração do Estado as águas de todas as correntes” e prescrevendo “as disposições que regulam o uso das águas por concessão”<sup>98</sup>. Ao reduzir a tipologia de águas a duas categorias, integrando nas águas públicas a categoria de águas comuns,<sup>99</sup> esclarecia a titularidade das águas, regulava de forma precisa as suas possibilidades de utilização por parte dos particulares (através de licenças de uso ou de contratos de concessão) e aumentava consideravelmente o domínio do Estado.

---

<sup>97</sup> Decreto nº 7039 de 17 de Outubro de 1920

<sup>98</sup> Idem.

<sup>99</sup> Veja-se a este propósito o anexo I

O Decreto de 24 de Outubro de 1920, por seu lado, criava a Administração Geral dos Serviços Hidráulicos instituindo uma nova fórmula orgânica para a administração pública das águas que deveria complementar a legislação hídrica na definição de um quadro geral de governação para as águas em Portugal. Confiava-se assim a “gestão de todo esse ramo de serviço público a uma Administração Geral dos Serviços Hidráulicos, a qual é criada neste decreto dentro da mais estrita economia, possuindo os organismos técnicos indispensáveis ao exercício das suas funções; e estabelecida nos princípios gerais de autonomia e descentralização, devidamente fiscalizadas, que informam toda a reorganização do Ministério do Comércio e Comunicações”<sup>100</sup>.

Apesar das variações sucessivas a que foi sujeito o quadro institucional ao longo dos períodos históricos seguintes<sup>101</sup>, tornar-se-iam evidentes duas dinâmicas funcionais distintas: uma primeira dizia respeito à administração dos recursos hídricos nacionais propriamente dita, onde se reafirmavam as atribuições dos serviços incluídos na orgânica da AGSH: a classificação e demarcação do domínio público hídrico, a recolha de informação de natureza hidrológica, a produção de conhecimento sobre o potencial de aproveitamento das águas, a fiscalização dos seus usos e policiamento do território, assim como a execução de obras de regularização que se consideravam necessárias; uma segunda, em função da qual se definiam unidades administrativas que, com algum grau de autonomia, deveriam criar as condições necessárias ao pleno aproveitamento das águas para o desenvolvimento económico e social do país nas distintas utilizações que lhes eram reconhecidas.

A primeira orientava-se por uma lógica de actuação transversal relativamente aos distintos tipos de utilização, procurando expandir a todo o território nacional o exercício das suas funções. A segunda, assumindo uma natureza sectorial,

---

<sup>100</sup> Idem

<sup>101</sup> E que se podem acompanhar graficamente nos anexos II e III.

deveria intervir em função do conhecimento entretanto criado acerca dos recursos hídricos nacionais e do seu potencial de utilização.

Neste sentido, a importância dos dois diplomas pode ser avaliada, não só em função da longevidade das dinâmicas institucionais e funcionais que a partir deles se criaram, mas também no que diz respeito à consolidação de uma lógica de actuação que, profundamente enraizada num paradigma hidráulico, se viria a afirmar de forma consistente, estruturando a actuação pública neste domínio de governação. De facto, a revisão da legislação que definia a titularidade e regulava as formas de utilização do domínio público hídrico só viria a ser sujeita a revisões pontuais e de natureza essencialmente técnica em 1971, 1994 e 2005, mas não se alteravam os seus pressupostos essenciais nem tão pouco a tipologia de águas respectiva<sup>102</sup>. E a dinâmica institucional da AGSH, apesar de se terem verificado várias modificações no seu desenho orgânico, viria a manter-se até 1986, data da sua extinção.

Não se deduza daqui, contudo, a funcionalidade e eficácia das disposições destes dois diplomas. Na verdade, a sua longevidade veio garantir, não só uma determinada orientação das políticas hídricas em Portugal, mas também a persistência de uma série de problemas estruturantes, uns dos quais se identificaram pouco depois da sua publicação, e outros tantos se foram manifestando ao longo dos períodos históricos seguintes.

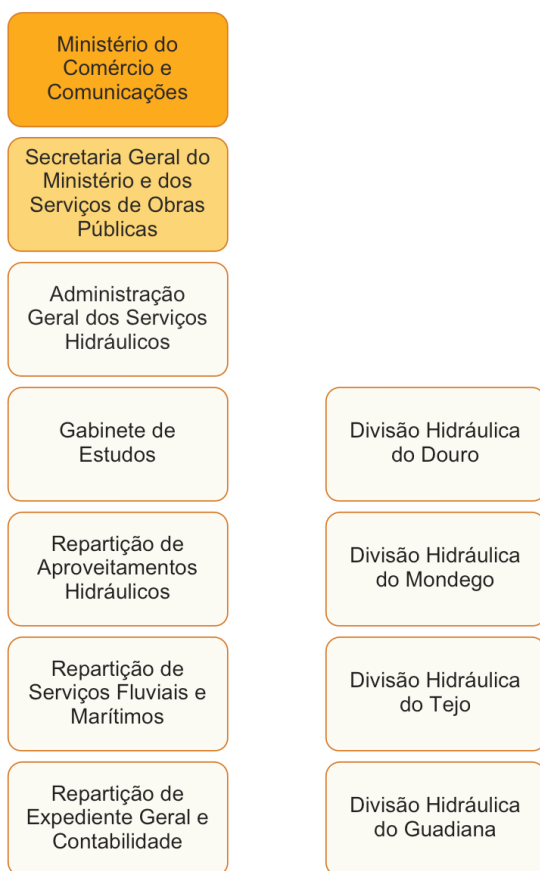
Se a Lei de Águas introduz de facto mudanças formais e substantivas no quadro jurídico dos recursos hídricos nacionais, as dificuldades decorrentes da sua correcta aplicação foram evidenciadas por Pires de Lima, 18 anos depois, no prefácio da obra em que João Veloso de Almeida faz o comentário à “Lei de Águas”, quando afirma que esta matéria tinha à época, e do ponto de vista jurídico, inúmeras “dificuldades, provenientes já do conteúdo, mas avolumadas

---

<sup>102</sup> Ver anexo I para uma reconstituição histórica da legislação que classifica o domínio público hídrico.

pela imperfeição técnica e legislativa dos diplomas que a regulam. E depois, embora seja triste verificá-lo, sendo a matéria das águas uma daquelas que, em muitíssimas comarcas do país, mais afecta a vida dos tribunais, é também das que menos têm merecido a atenção dos homens do foro, magistrados e advogados, não se tendo podido até hoje criar, ao menos, uma jurisprudência uniforme que supra em alguma medida as deficiências legislativas. Que falem por nós, a esse respeito, os inúmeros processos que temos visto afectos aos Tribunais Superiores...” (Almeida, 1937:vii).

1920



Mapa 5: orgânica da administração pública das águas - 1920

Mas não se ficava pelo quadro jurídico o conceituado jurista: “A intervenção dos serviços hidráulicos na fixação do regime das águas não merece também



excessivos louvores. Dirigidos esses serviços por engenheiros e executados, quantas vezes, por homens incultos, sem uma intervenção directa de juristas, vão construindo mal e aplicando pior as suas doutrinas, embaraçando situações claras, criando dificuldades onde elas não existem, intervindo, não raras vezes, para dirimir meros conflitos particulares, e arrogando-se atribuições que só aos tribunais pertencem. Que falem ainda por nós os arquivos do Ministério das Obras Públicas...” (idem).

Tendo leccionado a matéria do direito das águas na Universidade de Coimbra, o autor afirmava que o problema, do ponto de vista jurídico, não derivava da dificuldade dos assuntos, mas sim, e sobretudo de “uma lei imperfeitíssima sob o ponto de vista técnico” (idem:viii), e que não é compensada por “um estudo exaustivo da matéria em toda a sua complexidade, trabalho que carece de ser feito por especialistas que se tenham dedicado largo tempo a esse estudo”.

E conclui, num tom claramente crítico: “infelizmente, nada se tem feito de 1919 para cá” (idem). Posição que confirma mais tarde quando, em 1942, e em Roma, nos diz relativamente ao decreto de 1892 e à lei de 1919 o seguinte: “Il faut reconnaître que les deux décrets susdits, n’ont guère produit des avantages comparables aux hautes fins qu’ils se proposaient. La situation des eaux publiques est en pratique restée la même, et l’Etat n’a même pas tenté d’exécuter les nombreuses dispositions qui auraient pu avoir une heureuse répercussion dans l’agriculture du pays.” (Lima, 1942:12).

De facto, se a Lei de Águas aumenta consideravelmente o poder de disposição e regulação do Estado, garantindo-lhe assim condições excepcionais no exercício das suas funções, as dinâmicas institucionais que a partir daí se criaram orientaram-se sobretudo pela tentativa, muitas vezes falhada, de promover o desenvolvimento económico do país em função do aproveitamento das águas.

## Consolidação de um modelo de políticas hídricas 1921 - 1928

Entre 1920 e 1928 o quadro geral de governação das políticas públicas da água, que vinha sendo sujeito a testes e variações sucessivas, consolida-se. A Administração Geral dos Serviços Hidráulicos centralizaria os serviços do Ministério das Obras Públicas que diziam respeito à “direcção de todos os serviços de hidráulica fluvial, marítima e industrial e, dum modo geral, os relativos ao aproveitamento, policia e conservação das águas públicas, bem como a gestão de todos os fundos destinados a quaisquer trabalhos nos rios e portos do continente e ilhas adjacentes”<sup>103</sup>.

No seu desenho orgânico estariam incluídas uma repartição de serviços fluviais e marítimos, que articulava os serviços regionais das quatro divisões hidráulicas em que era dividido o país, e uma repartição de aproveitamentos hidráulicos<sup>104</sup>, a que cabiam os processos referentes aos aproveitamentos de água para produção de energia eléctrica. A partir de 1926 acrescentava-se-lhes uma repartição de portos, em 1927 uma repartição de serviços eléctricos e em 1928 os serviços de hidráulica agrícola.

A repartição de portos da AGSH, criada pela Lei de Portos de 1926<sup>105</sup>, deveria organizá-los e classificá-los em quatro categorias fundamentais segundo a sua importância económica ou militar. Definindo-se como prioridade a execução de um estudo geral de conjunto “a que o Governo mandará proceder a fim de se determinar precisamente quais os portos e quais as obras a que convém dar prioridade a bem da economia geral do país ou das regiões a que esses portos são destinados a servir”<sup>106</sup>, previa-se que as obras e sua posterior exploração poderiam vir a ser desenvolvidas em quatro regimes distintos: ora directamente

---

<sup>103</sup> Decreto nº 7039 de 17 de Outubro de 1920

<sup>104</sup> Os aproveitamentos hidráulicos referiam-se habitualmente à produção de energia eléctrica.

<sup>105</sup> Decreto nº 12757 de 2 de Dezembro de 1926

<sup>106</sup> Idem.

pelo Estado, nos portos de primeira classe; ora pelos caminhos de ferro, quando fosse do seu particular interesse para a integração com as linhas de transporte ferroviário; ora por corporações com maior ou menor comparticipação do Estado; ou ainda sob os regimes de arrendamento ou concessão.

Na medida em que grande parte dos portos viria a ser explorada por juntas autónomas, constituídas pelas referidas corporações, sentiu o Estado a necessidade de as regular através de uma lei orgânica<sup>107</sup> em que se definia a “máxima liberdade dentro da máxima responsabilidade”<sup>108</sup> como lema orientador. Não sendo “de uma legislação restritiva que se hão de esperar os grandes resultados”, referia o legislador, afirmava-se a necessidade de dotá-las de conhecimento técnico, que deveria ser garantido pelo Estado: “nem engenheiros têm para os seus serviços! Como podem elas caminhar?”<sup>109</sup>

Com a publicação da Lei de Aproveitamentos Hidráulicos<sup>110</sup> em 1926, criava-se a repartição de serviços eléctricos. Considerando que a “hulha branca” era “um dos recursos com que seguramente podemos contar para a regeneração da economia nacional”<sup>111</sup>, definiam-se como suas competências a coordenação de todos os trabalhos de electrificação do país, e estabelecia-se como prioridade a definição de um plano para a criação da rede eléctrica nacional, a produção de estatísticas das instalações de energia destinadas à venda de energia eléctrica e, em particular, a participação na administração das linhas das centrais e das indústrias eléctricas em cuja exploração o Estado viesse a conceder quaisquer subsídios, assim como a sua fiscalização técnica.

A política de electrificação do país, coordenada pela AGSH, encontrava na iniciativa privada, regulada por contratos de concessão, o motor que

---

<sup>107</sup> Decreto nº 14718 de 8 de Dezembro de 1927

<sup>108</sup> Idem, p. 2340.

<sup>109</sup> Idem.

<sup>110</sup> Decreto nº 12559 de 20 de Outubro de 1926

<sup>111</sup> Lei de 27 de Maio de 1911

considerava mais adequado à concretização destes propósitos. Criava-se para o efeito um fundo especial de electrificação, consideravam-se de utilidade pública as concessões de distribuição de energia eléctrica a todos os serviços públicos e promoviam-se os estudos que interessassem à rede eléctrica nacional.

No que diz respeito aos serviços de hidráulica agrícola e florestal, integrados no Ministério da Agricultura em 1918, compreendiam uma direcção de serviços florestais e aquícolas e uma direcção de serviços da hidráulica agrícola. Aos primeiros cumpriam as funções de estudo da hidrologia florestal, o cadastro das bacias hidrográficas e a correcção dos respectivos cursos “para montante dos limites das jurisdições fluvial e marítima”. Os segundos deveriam “estudar, projectar, executar e conservar obras hidráulicas tendentes a facilitar o emprego da água na agricultura, onde ela faltar, ou a eliminá-la, onde for de sobejo e prejudicial”<sup>112</sup>. Em 1928 estes serviços transitam do Ministério da Agricultura para o Ministério das Obras Públicas, onde são integrados na AGSH.

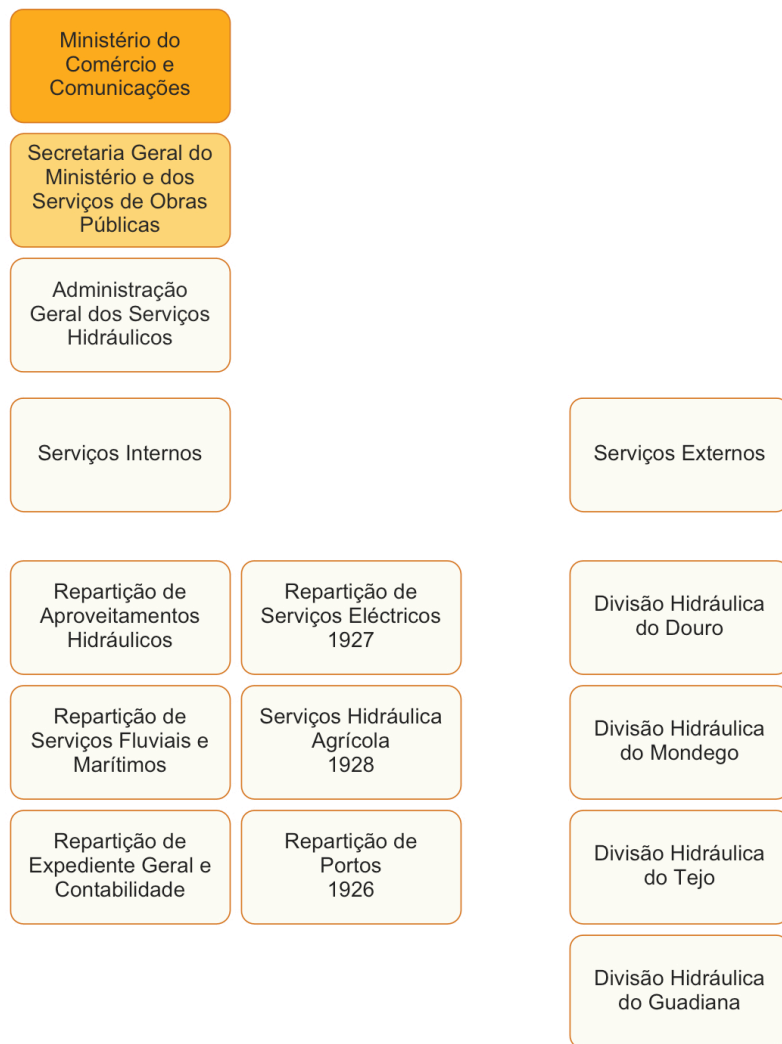
Com este desenho orgânico, e respectiva distribuição de funções, definiam-se os contornos essenciais de uma política hídrica que privilegiava dois domínios de intervenção, para além dos serviços hidráulicos propriamente ditos: as obras e explorações portuárias e a produção de energia hidroeléctrica. Deixando à hidráulica agrícola e florestal uma posição híbrida entre as esferas governativas das obras públicas e da agricultura, e remetendo as questões relacionadas com o saneamento básico exclusivamente para as autarquias<sup>113</sup>, o domínio que o Estado pretendia exercer sobre as águas centrava-se sobretudo no aproveitamento do seu potencial de utilização económica, onde exercia uma administração interventiva, deixando para o domínio autárquico a resolução das principais questões sociais, que procurava regular e fomentar, mas em que não intervinha de forma directa.

---

<sup>112</sup> Decreto nº 4249 de 8 de Maio de 1918

<sup>113</sup> As competências definidas no quadro da Direcção Geral de Saúde eram de natureza técnica e consultiva (Decreto nº 12477 de 12 de Outubro de 1926 e Decreto nº 15192 de 12 de Março de 1928)

## 1926 - 1928



Mapa 6: orgânica da administração pública das águas – 1926 / 1928

Ao mesmo tempo, e com a emergência de unidades orgânicas exclusivamente dedicadas ao aproveitamento sectorial das águas, tornava-se evidente a co-existência de dois planos funcionais distintos no quadro institucional de referência das políticas hídricas nacionais. Por um lado, a administração pública das águas que, assumindo uma natureza transversal relativamente aos distintos sectores utilizadores, cumpria um conjunto de funções relativas ao conhecimento dos recursos hídricos nacionais, à regulação e fiscalização do

domínio público hídrico e à realização de obras consideradas essenciais à promoção da sua utilização. Este plano corresponde, em traços gerais, às funções de referência das políticas hídricas e define uma linhagem institucional que, criada em 1884, se mantém até hoje. Por outro lado, as funções relativas ao aproveitamento das águas para o desenvolvimento económico e social do país que, orientando-se para fins sectoriais, se foram aproximando ou distanciando da administração pública das águas ao longo dos períodos históricos seguintes e que configuram mudanças estruturantes das políticas públicas da água em Portugal.

## A tradição hidráulica das políticas hídricas 1929 - 1974

Em 1948, no Livro de Ouro das Obras Públicas em Portugal, António de Oliveira Salazar referia-se aos 15 anos de trabalhos do Ministério das Obras Públicas de forma grandiosa: “São coisas muito grandes a passarem do sonho para a realidade da vida ante os nossos olhos, atónitos de tanto nos haver a decência habituado a tê-las por impossíveis” (MOP, 1948:7). A ciência e a técnica das obras públicas, e a capacidade empreendedora do MOP, constituíam-se como montra privilegiada de um Estado que se procurava afirmar e exercer o seu domínio.

Assinalando-se os feitos através de exposição comemorativa, incluíam-se as obras hidráulicas, apresentando-se os seus resultados em três campos distintos: o campo administrativo, o campo técnico e no fomento da sua utilização.

“A fiscalização hidráulica, visando a aplicação das leis e dos regulamentos que condicionam a utilização da água, elemento porventura o mais importante de toda a economia humana, nos seus múltiplos empregos, da rega dos campos, do abastecimento das populações, de via dos mais económicos transportes e da utilização da sua energia potencial com origem, que dentro em pouco será, entre nós, da maior parte da força motriz das indústrias, da luz que ilumina as povoações e do calor que aquece os seus habitantes”. (idem: 113).

“A defesa contra a própria água, nos seus ataques, ora lentos e persistentes, ora bruscos e catastróficos; revistam eles o aspecto da cheia diluviana contida pelos diques de defesa dos campos ou o da vaga assoberbadora de tempestade, dominada pelos molhes de abrigo dos portos ou pelos complexos sistemas de defesa das costas marítimas” (idem).

“O fomento da sua utilização, pela regularização dos seus leitos, com o consequente aprofundamento e melhoria das condições de navegabilidade dos cursos de água; pela construção de cais acostáveis nas suas margens, ligados às vias terrestres de comunicações; pela construção de albufeiras, destinadas a corrigir as irregularidades meteorológicas, promovendo a extensão das possibilidades de rega, de navegação e de produção de energia; pelo equipamento das centrais hidroeléctricas, para recolha de energia; pelas instalações dos portos, facultando o estabelecimento das correntes de tráfego, que levam a mercadoria aos confins dos mares ou deles as trazem, dando à navegação de comércio ou à de pesca o abrigo de que carecem e as disposições necessárias para a rápida, cómoda e económica operação do seu tráfego, e facultando os locais e aparelhos convenientes para a construção ou para a reparação das suas unidades. A sua captação, condução, rectificação, purificação e distribuição, para abastecimento dos aglomerados populacionais, seja a sua origem a própria precipitação atmosférica, o curso de água, o lençol freático ou as camadas profundas da terra. O seu domínio, ocultação ou desvio, e a utilização da sua capacidade diluidora e transportadora na travessia e no saneamento das povoações, pela recolha nas coberturas e nas redes de drenagem, colectores e emissores” (idem).

O balanço que agora se apresentava parecia indicar um longo e vasto trabalho de intervenções que deveriam servir ao desenvolvimento económico e social do país. Essencialmente discursiva, contudo, esta exaltação hidráulica não tomava em consideração o modelo de governação que o Estado definira para as políticas hídricas nacionais. E os resultados apresentados ocultavam incongruências e disfunções relativas ao modelo de governação escolhido, assim como uma hierarquia de prioridades que colocava cada vez mais os interesses económicos adiante das necessidades sociais.



## A Utilização da Água para Fins Económicos: 1929 - 1943

O quadro institucional que se consolidou entre 1920 e 1928 caracterizava-se, como referimos atrás, por uma articulação entre formas institucionais e domínios de intervenção que atribuía ao aproveitamento do potencial económico das águas o papel mais relevante no desenvolvimento das políticas hídricas nacionais. Institucionalmente enquadradas na Administração Geral dos Serviços Hidráulicos (AGSH) aí se criavam, ou funcionariam em estreita articulação com esta, unidades orgânicas que orientavam a actuação pública relativamente a três domínios de intervenção de referência: a produção de energia eléctrica, as obras e explorações portuárias e a hidráulica agrícola.

Tidas como elementos essenciais ao desenvolvimento económico do país, estas três formas de utilização das águas deveriam ser fomentadas pelo Estado português, que assumia serem suas funções essenciais a administração dos recursos hídricos nacionais, a introdução de recursos técnicos e científicos considerados vitais ao seu correcto aproveitamento, a comparticipação financeira nas obras e trabalhos a desenvolver e, em alguns casos, a sua execução propriamente dita. Assumiam um papel secundário neste modelo de administração as questões relacionadas com o saneamento básico (abastecimento e drenagem de águas), cujas funções executivas seriam remetidas para as autarquias, e as questões ambientais ora se manifestavam de forma transversal relativamente aos restantes domínios de intervenção (essencialmente as cheias), ora não eram ainda enunciadas como dimensões de intervenção política prioritárias (secas e poluição).

Do ponto de vista do enquadramento jurídico, a Lei de Águas conferia ao Estado um poder de disposição alargado sobre os recursos hídricos nacionais, assim como a possibilidade de regular os seus usos da forma que considerasse mais adequada ao aproveitamento económico das águas: no caso da energia, a utilização da água seria regulada através de contratos de concessão entre o

Estado e particulares, o que configurava uma solução de mercado; no caso dos portos seriam criadas juntas autónomas onde intervinham corporações privadas que se associavam ao próprio Estado na execução das obras e posterior exploração; no caso da rega, que parecia ser o modelo mais complexo, o Estado financiaria a execução de obras hidráulicas por si planeadas, que seriam posteriormente entregues aos proprietários agrícolas que para o efeito se deveriam associar. Estes, em retorno, seriam obrigados a utilizar as águas, convertendo culturas de sequeiro em culturas de regadio, assim como a restituir ao Estado o investimento realizado mediante condições favoráveis de crédito e prazos de carência alargados.

Ora, entre 1929 e 1943 verifica-se a intensificação da aposta institucional na produção de energia eléctrica, logo seguida dos portos e da rega, como domínios de intervenção prioritários das políticas hídricas nacionais, a par de uma secundarização do abastecimento e saneamento de águas, remetido para o domínio das intervenções autárquicas. A Administração Geral dos Serviços Hidráulicos, que a partir de 1930 passa a designar-se Administração Geral dos Serviços Hidráulicos e Eléctricos, deveria então reunir “todos os serviços relativos à superintendência do Estado sobre a produção, transporte, distribuição e utilização da energia eléctrica, incluindo as estações de telecomunicações de serviço exclusivo das linhas de transporte e redes de distribuição de energia eléctrica e delas consideradas parte integrante” <sup>114</sup>. As intervenções portuárias, assim como as obras de hidráulica agrícola, apesar de se encontrarem proximamente articuladas com a AGSHE no contexto governativo do Ministério das Obras Públicas, ganhavam autonomia administrativa e seriam pouco mais tarde desvinculadas do quadro orgânico de base da administração pública das águas (ver mapa 7).

E do ponto de vista financeiro, apesar de não termos dados referentes à produção de energia hidroeléctrica, a distribuição da despesa de investimento

---

<sup>114</sup> Decreto nº 17894 de 27 de Janeiro de 1930

da AGSHE e da Junta Autónoma de Obras de Hidráulica Agrícola confirma a tendência referida: entre 1935 e 1940 verifica-se a predominância da despesa em obras portuárias, quando comparada com a despesa na hidráulica agrícola; a partir de 1940 inverte-se esta situação, passando a hidráulica agrícola a assumir maior preponderância no investimento; ao longo de todo o período o saneamento básico é secundarizado na despesa registada (gráfico 7).

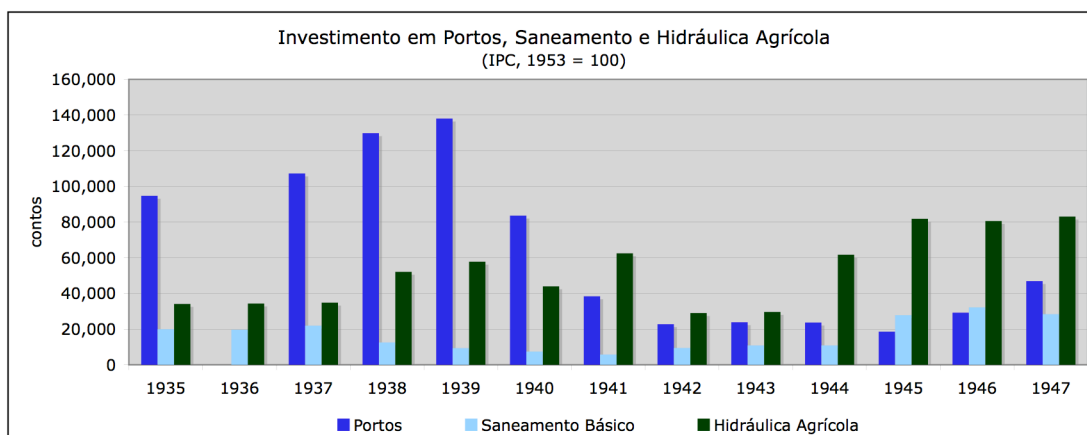
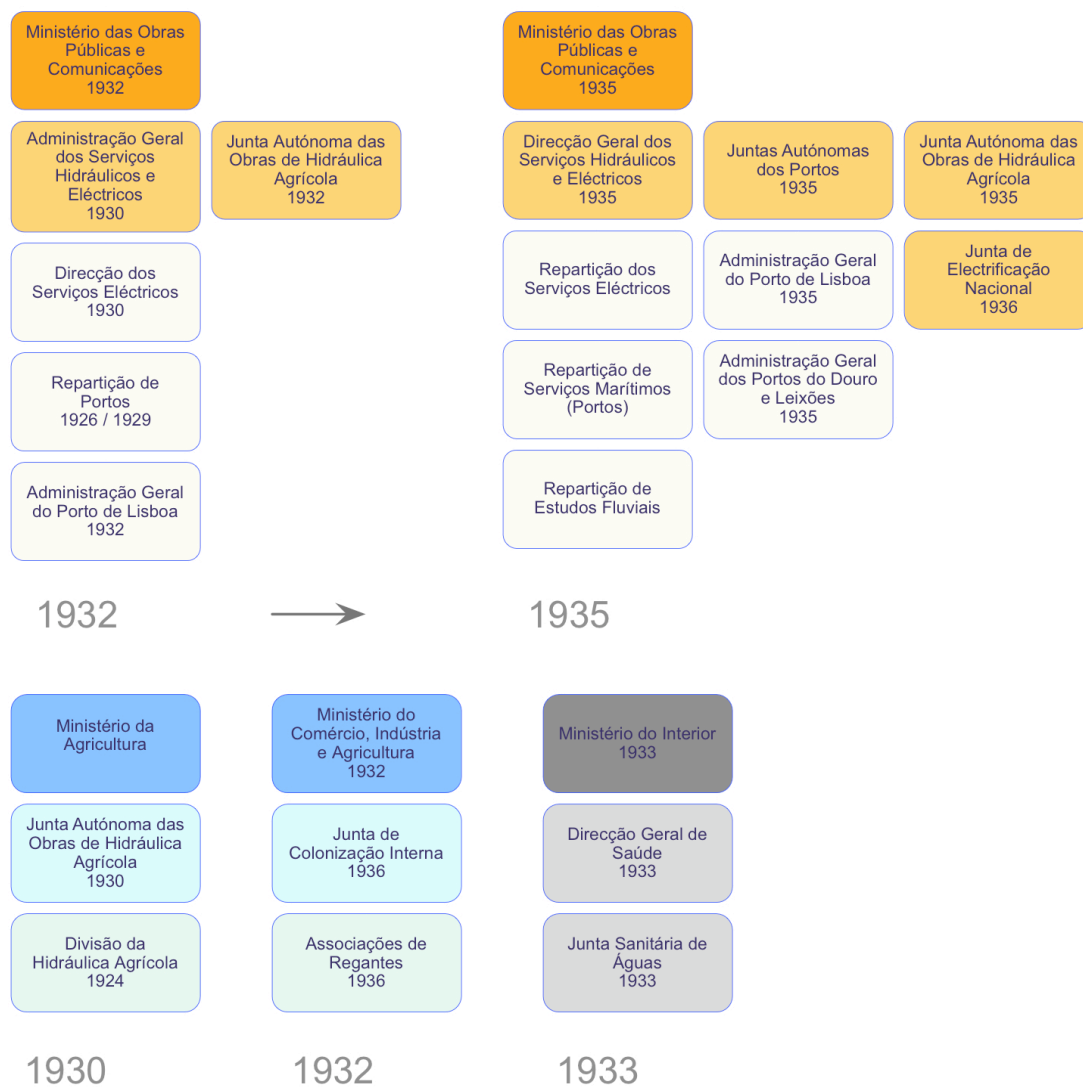


Gráfico 7: Investimento em portos, saneamento básico e hidráulica agrícola<sup>115</sup>

A visão do Estado acerca do aproveitamento dos recursos hídricos nacionais, que já tinha sido enunciada com a publicação da Lei dos Aproveitamentos Hidráulicos em 1926, orientava-se pela necessidade de reduzir a dependência de combustíveis importados para produção de energia, assim como os seus custos de produção interna, por um lado, e pelas previsões de um substancial aumento das necessidades energéticas do país derivado, não só dos processos de industrialização e urbanização, mas sobretudo das previsões de aumento do consumo relativas ao projecto de electrificação das linhas de caminhos de ferro, por outro.

<sup>115</sup> Representando os investimentos da Junta Autónoma de Obras de Hidráulica Agrícola investimentos em obras de fins múltiplos, nomeadamente barragens para fins agrícolas e de produção de energia.



Mapa 7: orgânica das políticas públicas da água – 1929 / 1943

Em 1930 a produção de energia eléctrica distribuía-se por 395 centrais, das quais 75 eram hidráulicas (24,3%) e 320 eram térmicas (75,7%). Deste total, apenas cinco ultrapassavam os 5MW de potência, verificando-se ao mesmo tempo um “predomínio da produção térmica, com elevada percentagem de combustíveis importados, e da produção em centrais de empresas estrangeiras. E o índice de consumo de energia eléctrica era dado pelo baixíssimo valor de 35,3 kWh por habitante” (MOP, 1971:4).

Estes valores, não só eram considerados muito baixos relativamente às previsões de aumento do consumo, como tornavam evidente a incapacidade de realizar o efeito de substituição desejado entre a energia térmica e a energia hídrica (gráfico 8). E o atraso justificava-se com a “dispersão por numerosas centrais de potencia fraca, a utilização da energia térmica com largo emprego de combustíveis estrangeiros, a insuficiente potência permanente das centrais hidráulicas existentes, as tarifas altas restringindo o consumo, a falta de ligação entre algumas das principais centrais existentes”<sup>116</sup>.

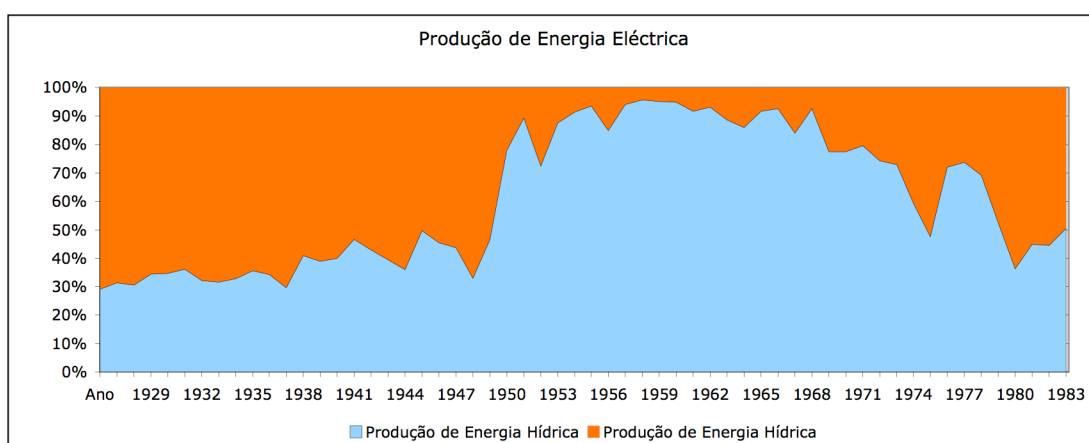


Gráfico 8: produção de energia eléctrica em Portugal: hídrica e térmica.

Como resposta, procuraria o Estado português intensificar as funções de planeamento, atribuídas à Junta de Electrificação Nacional criada em 1936, e que deveria “estudar as providências necessárias para o desenvolvimento da electrificação e, bem assim, para a conveniente orientação do problema da energia”<sup>117</sup>. Dela se esperava que configurasse um modelo económico alternativo que conduzisse à criação das condições e dinâmicas necessárias ao aumento da produção de energia hidroeléctrica em Portugal, actuando de forma articulada com a Direcção dos Serviços Eléctricos tendo em vista “o desenvolvimento ao máximo das centrais hidroeléctricas, o conveniente

<sup>116</sup> Decreto nº 26470 de 28 de Março de 1936

<sup>117</sup> Idem.

aproveitamento dos carvões nacionais nas centrais térmicas, a localização das centrais a construir, a distribuição por meio da rede eléctrica nacional”<sup>118</sup>.

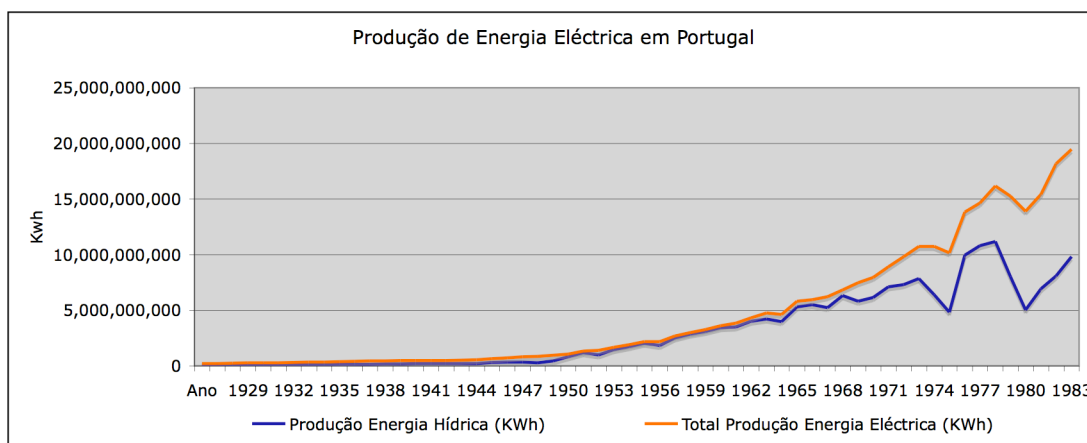


Gráfico 9: produção de energia eléctrica em Portugal

No entanto, e se a produção de energia hídrica dependia do conhecimento dos rios nacionais e do seu potencial de aproveitamento hidroeléctrico, o seu estudo sistemático só seria iniciado a partir da década de 1940, “quando se elaborou uma política de construção de múltiplas barragens, essencialmente destinadas, ao princípio, a produzir electricidade e, por isso, instaladas sobretudo nos rios do Alto Portugal, que têm caudal elevado e não demasiado irregular.” (Ribeiro, 1987:488).

De facto, se a criação da Junta de Electrificação Nacional teve algum efeito prático, ele não se manifestou no efeito de substituição entre a energia térmica e a energia hídrica (gráfico 8), nem tão pouco no aumento da produção total de energia (gráfico 9). E é apenas em 1943 que se dá origem a uma modificação estrutural da política de produção de energia hídrica que viria a apresentar, mais tarde, resultados significativos. Duarte Pacheco decide reunir “no seu gabinete, técnicos do ministério a que preside, comunicando-lhes a decisão do Governo de iniciar a construção de grandes aproveitamentos hidroeléctricos e a

<sup>118</sup> Decreto nº 26470 de 28 de Março de 1936

orientação a seguir para esse efeito e pedindo-lhes a sua colaboração”. Encarregando-os de “elaborar o caderno de encargos da concessão do aproveitamento da energia das águas do Zêzere, desde Cambas até à foz, e o programa de trabalhos e o plano financeiro da construção do escalão de Castelo de Bode” (MOP, 1971:6), define ao mesmo tempo os estatutos da empresa concessionária a criar e configura uma solução de parceria entre o Estado e as empresas produtoras que participariam na construção e exploração dos empreendimentos.

Se em 1940 “a potência das centrais hidráulicas quase duplicara, por ampliação de algumas existentes e, sobretudo, pela entrada em serviço de mais quatro com potência superior a 5 MW” (MOP, 1971:7), é durante as décadas de 1940 e 1950 que se reconfigura por completo o sector de produção de energia eléctrica em Portugal como consequência da entrada em serviço dos grandes empreendimentos hidráulicos. E os objectivos políticos que haviam sido traçados na década de 1920, apresentavam resultados significativos quatro décadas mais tarde: em 1960 a produção de energia eléctrica em Portugal distribuía-se por 418 centrais, com potência total instalada de 1335 MW, das quais 117 eram hidráulicas com 1085,2 MW (81,2%) e 301 térmicas com 249,8MW (18,8%); a capitação de consumo de energia, que em 1930 era de 35,3 kWh por habitante, passava para agora para 328 kWh (idem).

Para além disso, e de tal forma era preponderante a importância política atribuída à produção de energia hidroeléctrica, descurava-se a possibilidade de utilização integrada dos grandes empreendimentos hidráulicos: entre 1940 e 1950 (gráfico 10) a capacidade instalada das grandes barragens nacionais para fins exclusivos de produção de energia passa de 24,4 hm<sup>3</sup> para 288 hm<sup>3</sup>, enquanto que as barragens destinadas a fins exclusivamente agrícolas (5,4hm<sup>3</sup> de capacidade instalada em 1940 e 10,1hm<sup>3</sup> em 1950) e a fins exclusivamente de abastecimento (não se alterou a capacidade instalada de 5,4hm<sup>3</sup> no período) registavam valores substancialmente inferiores.

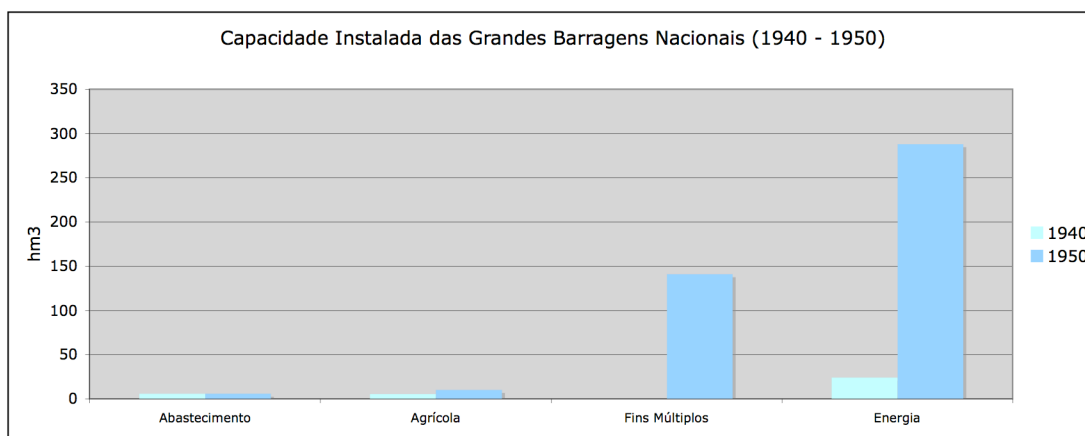


Gráfico 10: capacidade instalada das grandes barragens nacionais

No domínio da hidráulica agrícola assiste-se também a partir de 1930 a uma intensificação do investimento político. Procurando-se promover a articulação das obras de hidráulica agrícola com o incremento dos sistemas de regadio, criava-se a Junta Autónoma das Obras de Hidráulica Agrícola cuja actuação deveria contribuir para a valorização hidráulica do solo português, para o aumento da riqueza agrícola e para a planificação de uma reorganização económica do país: “velha aspiração, tantas vezes posta à discussão, o conceito da necessidade de irrigação dos campos impõe soluções práticas e imediatas, que hoje, por uma grande propaganda técnica, procuram alargar e engrandecer a acção primacial da lavoura no nosso ressurgimento económico, aumentando e melhorando a produção agrícola, primeira fonte de prosperidade e bem-estar”<sup>119</sup>.

O domínio do Estado sobre as águas, pressuposto essencial das políticas hídricas que já enunciámos, estendia-se agora ao modelo de organização da economia agrícola e ao território propriamente dito: a substituição das culturas de sequeiro por culturas de regadio, assim como o fomento de associações de regantes que gerissem as obras hidráulicas, em seu proveito dizia-se, constituíam-se como pilares essenciais de uma nova política agrícola que se pretendia implementar e desenvolver.

<sup>119</sup> Decreto nº 18865 de 17 de Setembro de 1930



No entanto, e sendo este um desafio de natureza essencialmente política e económica, isto é, que deveria conjugar variáveis de natureza técnica e infra-estrutural com outras de natureza económica e social, a sua execução por uma Junta que detinha competências essencialmente técnicas não parecia ser suficiente, até porque a planificação que se considerava necessária não tomava em consideração os contextos sociais e económicos onde deveriam ser criadas as infra-estruturas. E este facto, que se deduz ter contribuído para o falhanço das políticas de hidráulica agrícola em Portugal, viria a manifestar-se de forma recorrente nas décadas seguintes.

Na verdade, a actuação da Junta seria considerada ineficaz nos anos seguintes à sua criação, justificando-se assim a necessidade de sucessivas reformas do seu quadro orgânico: um ano depois de ser criada promovia-se a sua remodelação orgânica atribuindo-se ao seu desenho, e não à falta de uma orientação estratégica adequada, a causa essencial para que não estivessem a ser alcançados os propósitos políticos definidos: a “ineficiência deve-se à inconveniente organização dos serviços executivos, concentrando numa só divisão serviços de natureza diversa e de diferentes funções”<sup>120</sup>. Seriam redefinidas as funções da Junta, mas mantinha-se a sua natureza essencialmente hidráulica<sup>121</sup>.

---

<sup>120</sup> Decreto nº 20329 de 19 de Setembro de 1931

<sup>121</sup> “promover o estudo, construção e exploração de obras de hidráulica agrícola, aproveitando sempre que seja possível a colaboração dos serviços públicos correspondentes; promover o estudo e construção de estações elevatórias para rega ou enxugo; promover a pesquisa e exploração de águas subterrâneas para fins agrícolas; subvencionar os aproveitamentos de energia hidráulica que possam concorrer para o estabelecimento ou alargamento de obras de rega ou enxugo, beneficiando áreas superiores a 50 ha; conceder subvenções ou outros auxílios aos concessionários dos aproveitamentos de águas públicas de interesse privado, quando essas águas se destinem à rega; promover a colonização agrícola das áreas beneficiadas nos termos que venham a promulgar-se em diploma especial; apreciar os projectos de trabalhos de hidráulica agrícola que não sejam da sua iniciativa; elaborar o programa anual de trabalhos a submeter à aprovação do governo; expropriar os terrenos, águas particulares e quaisquer obras que seja necessário adquirir para a execução dos trabalhos; organizar o relatório anual justificativo da sua acção” (Decreto nº 20329 de 19 de Setembro de 1931).

Quatro anos depois da primeira remodelação, promove-se uma segunda mudança, afirmando-se que os primeiros cinco anos de política de fomento hidroagrícola não tinham passado de uma fase de estágio: chegou “o momento de a Junta exercer acção técnica e social traduzida em obras que obedeçam a um plano geral de conjunto e assegurem, nos seus resultados, maior desenvolvimento de cultivos de exportação e, acima de tudo, de abastecimento do país de preço que sejam estímulo do aumento da capacidade do mercado interno, fonte principal da receita da agricultura e da fazenda, e crie interesse dos que amanham, vivem e amam a terra, pela redução ao mínimo das contingências da produção”<sup>122</sup>.

Mas o referido plano não era enunciado, e mantinham-se as competências de natureza hidráulica como elemento central da planificação agrícola, não se considerando os contextos sociais e económicos onde as infra-estruturas seriam implantadas. Do outro lado desta equação política estariam os proprietários agrícolas que, para além de serem obrigados a associarem-se para o aproveitamento das águas, não eram tidos em consideração no projecto que se pretendia implementar: este “programa grandioso foi apresentado sem que tivesse sido dada qualquer espécie de audiência aos Camponeses de Portugal”, esquecendo-se os problemas que já se tinham verificado com as tentativas de instalar sistemas de regadio no sul do país, “em face das duríssimas realidades das estruturas agrárias latifundiárias, onde os proprietários declaradamente se opunham à transformação do sequeiro em regadio” (Castro Caldas, 1991:512).

E em 1936 promove-se a terceira reforma orgânica da Junta, considerando-se então que o problema derivava também da falta de estabilidade governativa, que era “em si mesma um mal”, mas que pior seria verificar a “sua ineficácia ou deficiente funcionamento e não indagar das causas nem cuidar de as modificar.

---

<sup>122</sup> Decreto-lei nº 25049 de 16 de Fevereiro de 1935

(...) A verdade é que, apesar da boa vontade de muitos, eles não têm podido responder às necessidades do país nem às intenções do legislador”<sup>123</sup>.

As funções de natureza hidráulica da JAOHA seriam agora complementadas por uma Junta de Colonização Interna<sup>124</sup> que deveria promover o plano de colonização rural do país e fomentar a rega dos terrenos agrícolas que lhe seriam entregues pela JAOHA, para posterior atribuição a casais agrícolas que neles se deviam instalar.

Na discussão parlamentar da Lei de Fomento Hidroagrícola, publicada em 1937<sup>125</sup>, e tomando em consideração o parecer da Câmara Corporativa, tornava-se evidente o diagnóstico político do problema. Por um lado, e num exercício retrospectivo, assumia-se que desde 1884 o Estado reivindicava para si a superintendência das águas públicas, mas não dotava os serviços e criava entraves policiais significativos; em 1887, “Oliveira Martins, espírito moderno, consagra no seu notável Fomento Rural a utilidade de uma política de hidráulica agrícola, que ficou letra morta”<sup>126</sup>. E nem mesmo a publicação da Lei de Águas, em 1919, parecia contribuir de forma decisiva para o desejado fomento agrícola do país.

Sem grandes certezas, a julgar pelo tom do discurso, assumia-se um conjunto possível de causas: “talvez a indiferença da opinião pública, talvez pela justificada desconfiança dos capitalistas, seguramente pela tibieza de ânimo dos proprietários rurais, ensimesmados no seu particularismo tradicional e avessos a arriscar o seu dinheiro e a comprometer a liberdade nas obrigações da solidariedade associativa, que a previsão do legislador falhou quasi completamente”<sup>127</sup>. Em Portugal, depois de 1919, dizia o referido parecer, “nem

---

<sup>123</sup> Decreto-lei nº 27207 de 16 de Novembro de 1936

<sup>124</sup> Decreto-lei nº 27207 de 16 de Novembro de 1936

<sup>125</sup> Lei nº 1949 de 15 de Fevereiro de 1937

<sup>126</sup> Diário das Sessões da Assembleia Nacional nº 98S de 4 de Janeiro de 1937 (I Legislatura, 3ª Sessão Legislativa), página 9.

<sup>127</sup> Idem.

obras, nem palavras que se ouvissem. Também, não havia dinheiro. Só depois, lentamente, uma ou outra iniciativa se revelou (...). Mas tudo isso foi uma gota de água no oceano das nossas necessidades”<sup>128</sup>.

Necessidades essas que se pretendiam satisfazer com o modelo político enunciado na Lei de Fomento Hidroagrícola em 1936: desistindo “de incitar os agricultores a estudarem os aproveitamentos hidráulicos, que os podem servir”, passava o Estado a assumir ele próprio “o encargo de fazer os estudos e correspondentes projectos; de realizar as obras deles constantes, quando reconheça que são de acentuado interesse económico e social; de orientar e fiscalizar a sua conservação; e de orientar e fiscalizar também a exploração das terras beneficiadas, de modo a que se tire delas a maior utilidade social”<sup>129</sup>.

Em contrapartida pela sua intervenção, exigiria o Estado que “todos os proprietários ou usuários de terrenos atingidos pela rede de irrigação recebam obrigatoriamente a água que lhes couber no plano de distribuição dos caudais; que se constituam em associações de regantes, com o fim de darem parecer sobre o plano geral do aproveitamento hidroagrícola, dotações de água, horário de regas e plano de trabalhos de conservação das obras e respectivo orçamento, que promovam a exploração e construção de obras de fomento hidroagrícola e de aproveitamentos hidroeléctricos delas derivados; que contribuam com uma apropriada taxa para um «fundo de conservação» das obras realizadas; que concorram com outras receitas, próprias da associação, e, finalmente, que reembolsem o Estado das despesas feitas com estudos, projectos e obras, por meio de cinquenta prestações anuais e iguais, acrescidas do juro de 2, 3 ou 4 por cento, conforme a qualidade das terras beneficiadas”<sup>130</sup>.

Na verdade, grande parte das disposições desta lei já haviam sido enunciadas nos anteriores quadros funcionais da JAOHA. E nem mesmo os propósitos

---

<sup>128</sup> Idem.

<sup>129</sup> Idem.

<sup>130</sup> Idem.

políticos que se pretendiam ver cumpridos pareciam ser assumidos com particular energia: as Associações de Regantes só seriam reguladas dois anos mais tarde, apesar da urgência enunciada; a cobrança da referida taxa viria a ser praticamente nula, por falta de meios de fiscalização. E o próprio projecto de colonização interna parecia corresponder a uma visão desfocada da realidade social e económica do país: “nunca foi consentida a colonização em áreas beneficiadas pelas obras de fomento hidroagrícola (...). Nenhum colono, nenhuma aldeia, nenhuma comunidade humana renovada, nasceu até agora nos regadios do sul (...). Muitos proprietários venderam terras beneficiadas, locupletando-se, sem iniciativa, com mais valias, outros cobraram rendas acrescidas, quando o arroz pôde ser instalado. Nada do que foi o sonho, a esperança, o projecto de interesse social de engenheiros da hidráulica foi alcançado” (Castro Caldas, 1991:525).

No domínio das obras e administrações portuárias, a inclusão de uma repartição de portos no desenho orgânico da AGSH em 1926 vinha juntar ao quadro institucional de referência da administração pública das águas um conjunto de novas funções. Primeiro, procedia-se à classificação económica dos portos através de uma tipologia de quatro classes portuárias<sup>131</sup> em função das quais se deveriam adoptar distintos modelos de administração e exploração. Depois, assumia-se que o seu fim era essencialmente o comércio marítimo<sup>132</sup>, uma vez que “dadas as condições hipsométricas do nosso País, que não permitem o estabelecimento de uma conveniente navegação interior, e dada a insuficiência das comunicações ferroviárias, o tráfego de cabotagem deve assumir uma grande importância”<sup>133</sup>. Por fim, procurava-se “determinar o modo de os apetrechar”<sup>134</sup>.

---

<sup>131</sup> Portos de 1ª Classe: Lisboa, Douro-Leixões, Funchal e Ponta Delgada; Portos de 2ª Classe: Setúbal, Vila Real de Santo António e Horta; Portos de 3ª Classe: Angra do Heroísmo, Aveiro, Faro, Figueira da Foz, Lagos, Olhão, Peniche, Portimão, São Martinho do Porto, Tavira e Viana do Castelo.

<sup>132</sup> Apesar de se considerarem também aspectos relativos à sua importância militar.

<sup>133</sup> Preâmbulo do Decreto nº 12757 de 2 de Dezembro de 1926 (Lei de Portos).

<sup>134</sup> Preâmbulo do Decreto nº 12757 de 2 de Dezembro de 1926 (Lei de Portos)

Na verdade, e sendo aos portos de primeira classe que se dava maior importância estratégica (económica e militar), a Lei de Portos criava agora as condições regulamentares necessárias para que em todos eles fosse adoptado o modelo que já se já vinha desenvolvendo na capital do país desde 1907. Aí se criara a Administração Geral do Porto de Lisboa<sup>135</sup> que, dotada de autonomia administrativa, ficava sob tutela do Ministro das Obras Públicas. Neste sentido, dizia-se, procurar-se-ia “uma conveniente revisão da legislação em vigor, aperfeiçoar os organismos existentes, procurando dar-lhes uma maior eficiência e ainda uma maior autonomia, embora cuidadosamente fiscalizada”<sup>136</sup>.

No que diz respeito ao financiamento das obras necessárias, assumiria o Estado todos os encargos financeiros necessários nos portos de primeira classe, prevendo-se nos restantes, de natureza regional, que “as populações mais directamente interessadas neles contribuam com a sua cota parte para os encargos que o seu apetrechamento acarreta, embora o concurso do Estado seja também necessário e justificado”<sup>137</sup>.

E a partir de 1926, começa a observar-se uma lenta implementação dos pressupostos da lei em direcção à autonomização das administrações portuárias: primeiro, com a criação da Administração Geral dos Portos do Douro e Leixões em 1935, que seguia o caminho traçado pela Administração Geral do Porto de Lisboa; depois, com a criação de três Juntas Autónomas onde se incluíam os portos de Viana do Castelo, Póvoa do Varzim e Vila do Conde, Faro-Olhão, Tavira e Vila Real de Santo António, Portimão e Lagos.

---

<sup>135</sup> Lei de 11 de Março de 1907.

<sup>136</sup> Idem.

<sup>137</sup> Idem.

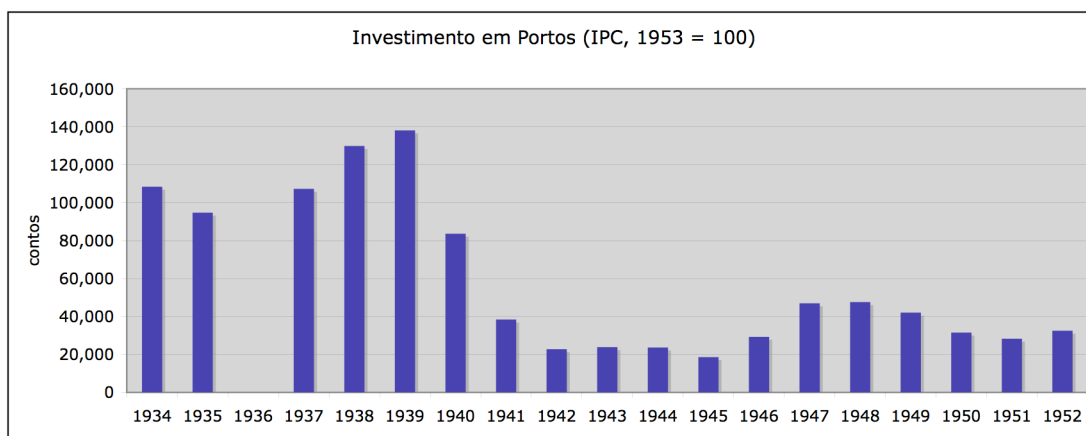


Gráfico 11: investimento em portos

A esta autonomização parecia corresponder, ao mesmo tempo, um desinvestimento do Estado nas obras portuárias realizadas ou financiadas pela AGSHE: reduzindo-se significativamente a partir do início da II Grande Guerra (gráfico 11), o investimento neste domínio de intervenção das políticas hídricas não voltaria a intensificar-se, ao contrário do que ocorreu com a hidráulica agrícola a partir de 1944 (ver gráfico 7, pág. 160).

Na verdade, e no que diz respeito às variações do movimento portuário, e apesar de o comportamento deste índice depender significativamente de outras variáveis que não apenas o investimento em infra-estruturas portuárias, o seu aumento só se viria a acentuar-se a partir da década de 1960 (gráfico 12).

O que parece ser evidente, neste contexto, é que tal como no caso da hidráulica agrícola, a atribuição de funções administrativas no domínio dos portos à Administração Geral dos Serviços Hidráulicos indiciava uma visão infra-estrutural dos problemas que, não sendo complementada por um enquadramento político e económico estratégico capaz de potenciar a utilização das infra-estruturas, não produzia os resultados esperados. E esta tendência viria a manter-se até 1946, data a partir da qual todos os serviços e administrações portuárias seriam transferidos para o Ministério das

Comunicações, não voltando a partir de então a ser incluídos na orgânica da administração pública das águas.

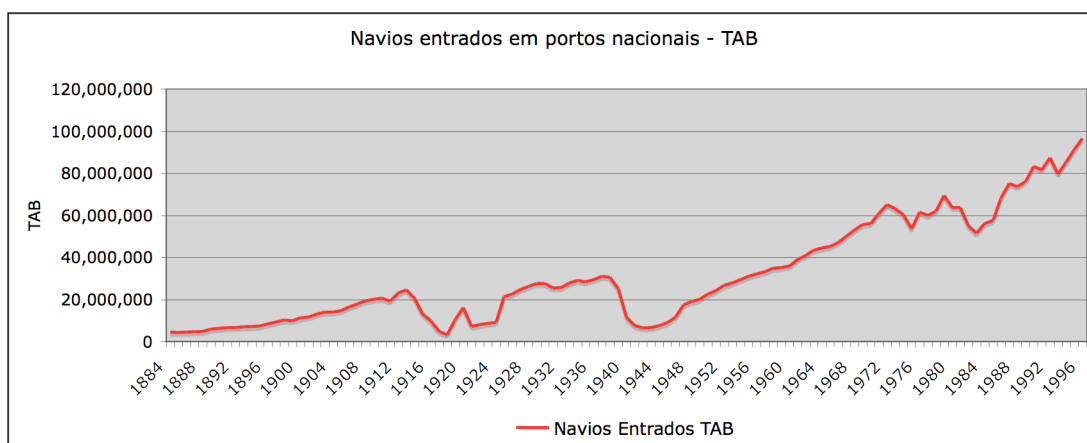


Gráfico 12: movimento portuário (1884 – 1996)<sup>138</sup>

Afirmava-se assim com maior intensidade, no quadro de funções da AGSHE, não só uma tendência para se acentuar o planeamento e execução de obras com sentido instrumental relativamente aos distintos sectores utilizadores das águas, mas também uma consequente falta de visão política acerca dos modelos de governação, e respectiva articulação institucional, que deveriam contribuir para o seu aproveitamento económico. Na verdade, e atribuindo-se à AGSHE, não só funções relativas ao planeamento e execução de obras hidráulicas, mas também de planeamento e fomento das utilizações dos recursos hídricos, sobredimensionavam-se claramente as suas competências, que eram sobretudo técnicas e executivas.

Já fora do domínio exclusivo de actuação da AGSHE, mas num plano em que esta desempenharia um papel complementar, começavam a delinear-se os contornos do que viria a ser uma política de abastecimento de águas e de saneamento em meio urbano. Considerando o Governo a importância de um problema fundamental para o estado sanitário do país, “e não sendo de esperar que, em breve tempo, as autarquias locais possam, pela sua exclusiva acção,

<sup>138</sup> TAB = taxa de arqueação bruta



solucioná-lo”, apresentava-se em 1932<sup>139</sup> um projecto de apoio técnico e financeiro a prestar às autarquias e que deveria contribuir para a sua resolução.

Na sua execução, distribuíam-se claramente funções: à Administração Geral dos Serviços Hidráulicos competia orientar tecnicamente as câmaras municipais nas obras, nos estudos e nos projectos a elaborar; a Direcção Geral de Saúde assumiria a tarefa de realizar um inquérito geral às condições sanitárias das localidades, quanto às suas necessidades e possibilidades hídricas, e que seria organizado por concelhos e distritos; ao Governo, cumpria analisar esta informação e estabelecer um programa de financiamento, em que se previa a comparticipação a fundo perdido de 50% do investimento, e a orientação técnica dos trabalhos a realizar pelas autarquias.

A criação da Junta Sanitária de Águas<sup>140</sup>, um ano depois, deveria contribuir para o exercício das funções de inquérito e avaliação de necessidades sanitárias das localidades, que se supunha ser necessário repetir de três em três anos, constituindo-se como elemento central das políticas de abastecimento e saneamento das populações urbanas. E ainda maiores facilidades seriam concedidas às autarquias na instalação e exploração dos serviços de águas e saneamento, a partir de 1938<sup>141</sup>, ao determinar o Governo que a obrigatoriedade de instalar canalizações domiciliárias e fazer a sua ligação à rede ficasse a cargo dos particulares, que seriam igualmente obrigados “ao pagamento do consumo mínimo mensal de água que for fixado, quer dela se utilizem quer não”<sup>142</sup>.

No entanto, se a atenção concedida a este domínio de intervenção encontrava reflexo na distribuição da despesa entre o Estado e as Autarquias (o primeiro financeira, entre 1932 e 1943, 42% do total dos encargos com obras de

---

<sup>139</sup> Decreto nº 21698 de 30 de Setembro de 1932

<sup>140</sup> Decreto nº 22758 de 29 de Junho de 1933

<sup>141</sup> Decreto-lei nº 29216 de 6 de Dezembro de 1938

<sup>142</sup> Idem.

saneamento básico realizadas pelas Autarquias), a verdade é que comparativamente aos restantes domínios de intervenção das políticas hídricas nacionais este problema era considerado residual.

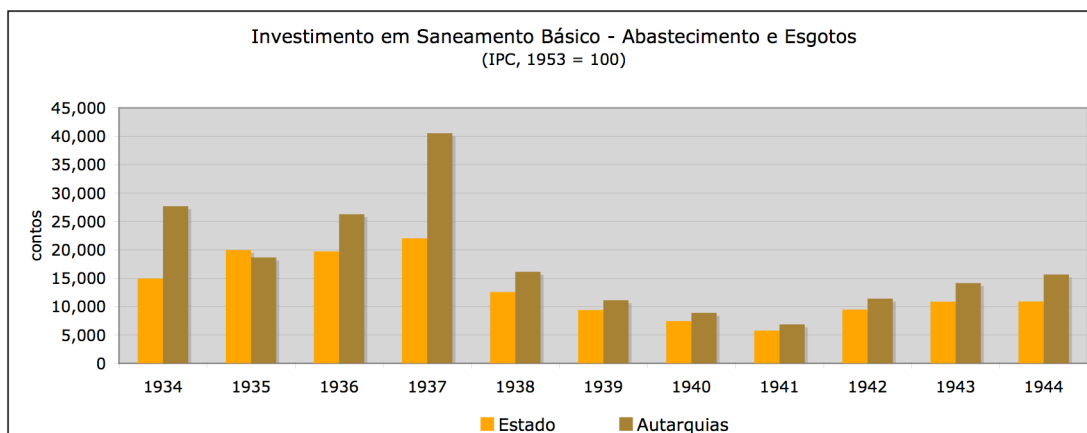


Gráfico 13: investimento em saneamento básico

Não só porque os valores eram substancialmente inferiores (gráfico 7, página 160), mas também porque não se produziam diagnósticos acerca do sector, nem se fiscalizava a actuação das autarquias na resolução destes problemas, cuja verdadeira dimensão se viria a tornar evidente nas décadas seguintes.

## Água e Urbanização: 1944 – 1974

Entre 1944 e 1949 assiste-se a quatro modificações orgânicas que reconfiguram significativamente o quadro geral de governação das políticas hídricas nacionais que se vinha desenvolvendo desde 1929. A primeira ocorre com a passagem dos serviços de electricidade, da Administração Geral dos Serviços Hidráulicos e Eléctricos para o Ministério da Economia em 1944<sup>143</sup>, onde seria criada a Direcção Geral dos Serviços Eléctricos. A segunda verificou-se com a transferência dos serviços e administrações portuárias para o recém-criado Ministério das Comunicações, em 1947<sup>144</sup>. E a terceira, já em 1949, deu-se com a integração dos serviços da Junta Autónoma de Hidráulica Agrícola na Direcção Geral dos Serviços Hidráulicos<sup>145</sup>, que vem substituir a Administração Geral dos Serviços Hidráulicos e Eléctricos entretanto extinta. Por fim, e com a criação da Direcção Geral dos Serviços de Urbanização em 1944, define-se pela primeira vez uma área de governação específica que, à escala nacional, se deveria ocupar das questões urbanas e, com elas, das funções que até então vinham sendo desempenhadas de forma subsidiária pela administração pública das águas: o saneamento básico.

Com estas transformações, contudo, não só se reconfiguram as dependências institucionais dos distintos domínios de intervenção das políticas hídricas (ver mapa 8), como se modifica também a lógica funcional de actuação da administração pública das águas. Se até então esta se desenvolvia em dois planos distintos, mas complementares – a actuação transversal relativamente aos domínios de intervenção, por um lado, e a tentativa de promover o aproveitamento económico da utilização das águas, por outro –, a partir de 1949 assiste-se à intensificação da lógica transversal da sua actuação relativamente às distintas solicitações que lhe eram feitas por parte dos sectores utilizadores.

---

<sup>143</sup> Decreto-lei nº 33546 de 23 de Fevereiro de 1944.

<sup>144</sup> Decreto-lei nº36061 de 27 de Dezembro de 1946

<sup>145</sup> Decreto-lei nº 37596 de 3 de Novembro de 1949

O final da Segunda Grande Guerra marcava o início de um período de significativo investimento do Estado em grandes obras hidráulicas, que duraria até ao início da década de 1970 (gráfico 14), e que seria descrito por Rui Sanches como aquele “que vai do ano zero do aproveitamentos dos nossos rios (...), ou à subida da produção nacional de electricidade de 638 milhões de quilowatt-hora em 1946 para 7300 milhões de quilowatt-hora em 1970, ou, ainda, a passar igualmente do zero em matéria de regularização de caudais para a criação de reservas de água em albufeiras cuja capacidade útil de armazenamento soma actualmente 2730 milhões de metros cúbicos” (MOP, 1971:3).

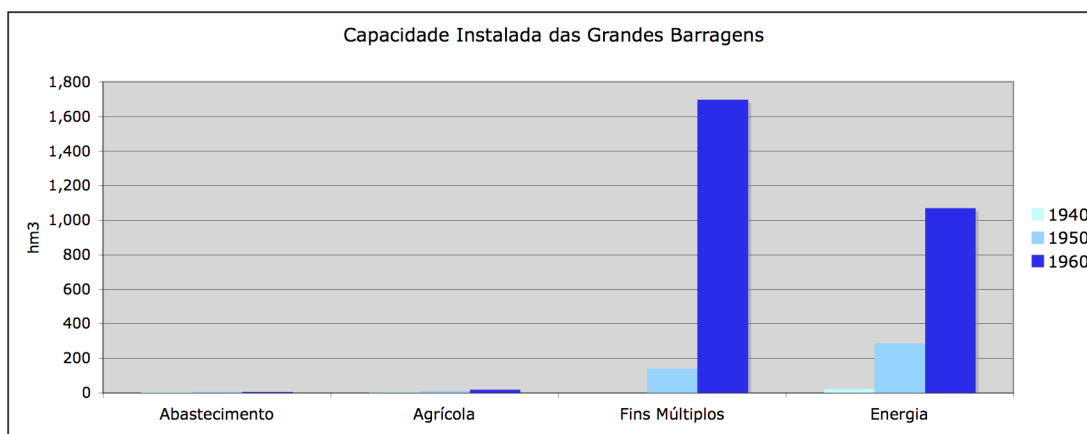
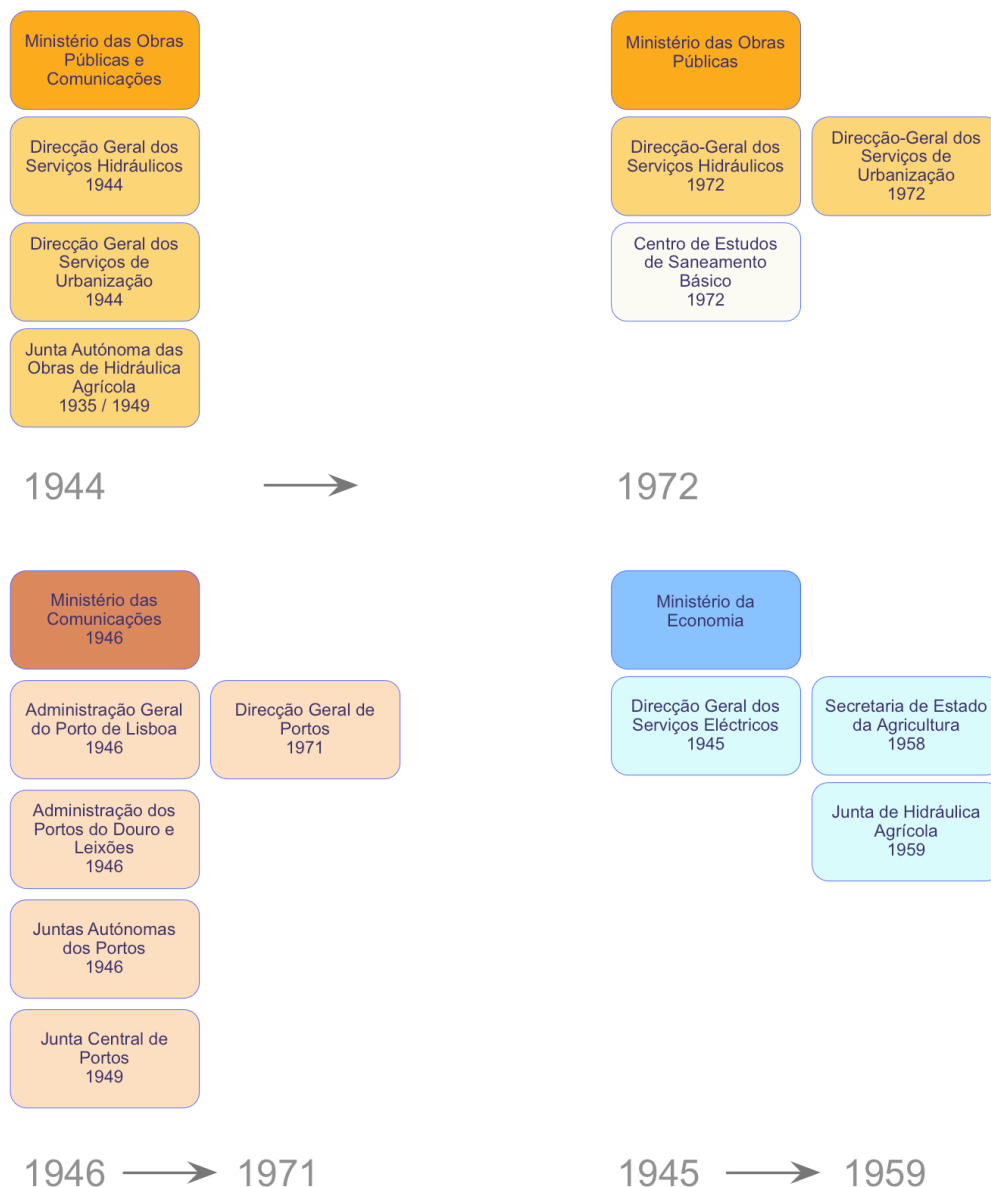


Gráfico 14: capacidade instalada das grandes barragens por tipo de utilização – 1940 / 1960

No entanto, o investimento em infra-estruturas constituía-se cada vez mais “como um fim em si mesmo sem grandes preocupações com a sua inserção no tecido social ou numa estratégia de desenvolvimento regional” (Nunes Correia, 1991:5), e denotava uma obsessão com a produção de energia hídrica que, apesar de vir a produzir resultados significativos, limitava as possibilidades de administração dos recursos hídricos nacionais de forma integrada, ao mesmo tempo que absorvia grande parte dos recursos da administração pública das águas no planeamento e execução de obras.



Mapa 8: orgânica das políticas públicas da água – 1944 / 1974

Ora, pela importância crescente que assumiam do ponto de vista político, as administrações portuárias e os grandes empreendimentos hidráulicos que tinham por fim a produção de energia hídrica distanciam-se significativamente do quadro funcional da administração pública das águas, sendo os seus centros de decisão e administração transferidos definitivamente para outros domínios de governação nacional. A hidráulica agrícola, para a qual tinha sido criada uma unidade orgânica exclusiva e autónoma (Junta Autónoma de Obras de

Hidráulica Agrícola) era reintegrada na DGSU. E o saneamento básico passava a ser incluído no contexto mais geral das intervenções urbanas, ou seja, no quadro institucional da DGSU.

Com a criação da Direcção Geral dos Serviços de Urbanização, que se orientou pela vontade política de reunir “num só departamento tudo o que constitui a intervenção do Estado no vasto domínio dos melhoramentos urbanos e rurais, a fim de lhe dar unidade e maior eficiência”<sup>146</sup>, o saneamento básico encontrava finalmente uma unidade institucional vocacionada para as suas necessidades de intervenção, sendo-lhe atribuídas duas funções essenciais: a de “intervenção técnica, seja para estudo dos projectos, para sua orientação e aprovação superior, ou para a fiscalização dos trabalhos” relativos à criação de infra-estruturas, e “o da própria participação financeira”<sup>147</sup> nesses projectos.

Procurando dar suporte institucional ao plano de estudos e obras apresentado em Agosto de 1944 pelo Governo, em que se afirmava um “conhecimento exacto das necessidades do país”<sup>148</sup>, a DGSU deveria implementar as medidas necessárias para que “todas as sedes dos concelhos do continente – e oxalá a medida possa dentro em breve ser alargada às ilhas adjacentes – fiquem convenientemente dotadas de água potável dentro de um prazo de dez anos”<sup>149</sup>.

Assumindo-se que o atraso significativo do sector derivava da sua “complexidade, como também da situação extremamente grave em que o país se encontrava neste campo à data de 1932, em que, pode dizer-se, se iniciou a intervenção do Governo no assunto”<sup>150</sup>, considerava-se indesejável o facto de serem “ainda hoje muito numerosas as povoações que não dispõem de água potável ou dela são abastecidas por forma extremamente deficiente, e não

---

<sup>146</sup> MOP (1954).

<sup>147</sup> Idem

<sup>148</sup> Decreto-lei nº 33863 de 15 de Agosto de 1944.

<sup>149</sup> Idem.

<sup>150</sup> Idem.

menos aquelas cujo problema de esgotos não está resolvido ou sequer encarado para resolução”<sup>151</sup>. E atribuía-se a responsabilidade pela situação às autarquias: sendo meramente facultativa a realização daqueles melhoramentos, estas tinham dado preferência “a obras de natureza diversa – monumentais umas, outras de valorização urbanística –, em prejuízo daquelas que afinal mais importam para a saúde das populações”<sup>152</sup>.

A tentativa de resolver o problema através da actuação da DGSU ao longo de todo o território nacional não modificava, contudo, o paradigma de governação que se vinha desenvolvendo desde 1932 e que não tinha produzido os resultados desejados. Na verdade, e para além de se instituir o carácter obrigatório da realização destes melhoramentos por parte das autarquias, estipulando-se a sua prioridade perante as restantes intervenções, continuava a deixar-se a sua iniciativa aos municípios do país atribuindo-se-lhes uma comparticipação financeira que, na primeira fase técnica do plano, poderia chegar a 50% do valor total previsto. Dizia o legislador que “o problema foi cuidadosamente estudado; e se ao pesado encargo que para o efeito o Governo não hesita em assumir, as entidades corresponderem, como é de esperar, cumprindo pontualmente, com entusiasmo e boa vontade (...), dentro de alguns anos ter-se-á operado uma importante transformação no estado sanitário do país, com os mais benéficos resultados para a saúde e para o elevamento das condições morais e sociais da sua população”<sup>153</sup>.

Três anos mais tarde considerava-se que “apesar de uma tal ajuda e apesar de se ter logo criado um serviço técnico especializado para orientação e fiscalização destas obras, foi difícil, nos primeiros tempos, convencer as entidades locais a realizá-las; mas lá se foram abrindo os olhos aos mais renitentes, até que o abastecimento de água passou a constituir uma das

---

<sup>151</sup> Idem.

<sup>152</sup> Idem.

<sup>153</sup> Idem.

principais aspirações de todos os aglomerados populacionais”<sup>154</sup>. E na descrição expositiva do Livro de Ouro dos 15 Anos de Obras Públicas, publicado em 1948, afirmava-se que o plano definido “veio resolver o problema em definitivo, quer técnica, quer financeiramente” (MOP, 1948:60), na medida em que apesar de se ter estipulado um prazo de dez anos para a sua conclusão, os trabalhos avançam significativamente: “as obras de abastecimento de águas tomaram tal incremento que desde 1932 a 1947 se realizaram 2.346 abastecimentos por fontanários e 516 domiciliários, na quase totalidade das sedes de concelho” (idem).

Contudo, os dados apresentados no Boletim da Direcção Geral dos Serviços de Urbanização em 1954, complementados pelas subsequentes publicações dos Anuários dos Serviços Hidráulicos (gráfico 14), apresentavam uma realidade consideravelmente distinta: de um total de 8.555 obras financiadas pelo Governo entre 1945 e 1960, apenas 1107 haviam sido concluídas. E no que respeita aos níveis de serviço, em 1970 estimava-se que a população servida com sistemas de abastecimento de água fosse de aproximadamente 37%, contra os 24,6% estimados para 1941: em vinte e nove anos de obras de melhoramentos, o aumento dos níveis de serviço avançara apenas treze pontos percentuais.

---

<sup>154</sup> Decreto-lei nº 36575 de 4 de Novembro de 1947



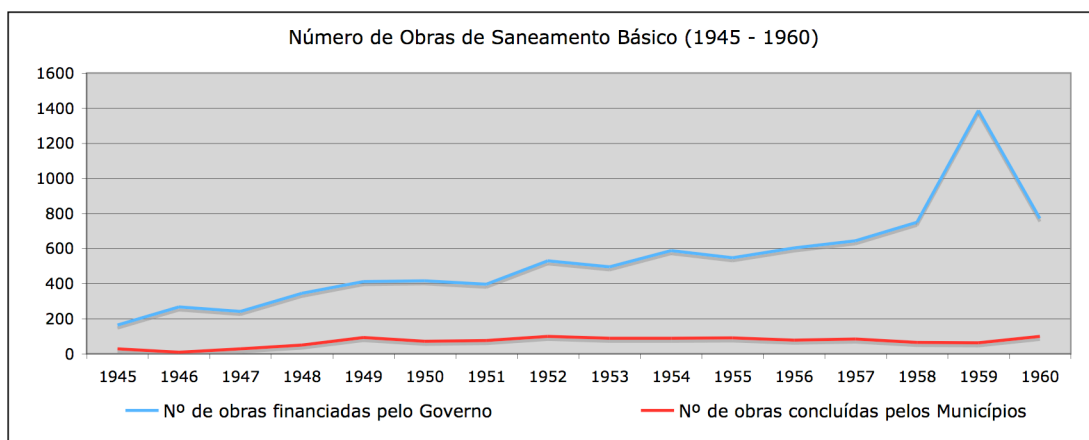


Gráfico 15: obras de saneamento básico financiadas e concluídas (1945 – 1960)

Na verdade, seria necessário esperar duas décadas para que um estudo publicado pelo Ministério das Obras Públicas (MOP, 1972) viesse reconhecer a natureza residual do investimento do Estado neste domínio de governação entre 1932 e 1969 (gráfico 15), e que mesmo no contexto dessa distribuição de despesa se verificasse uma diferença substancial entre o investimento atribuído à expansão dos sistemas de abastecimento de água e aquele que era reservado à criação de redes de esgotos (gráfico 16).

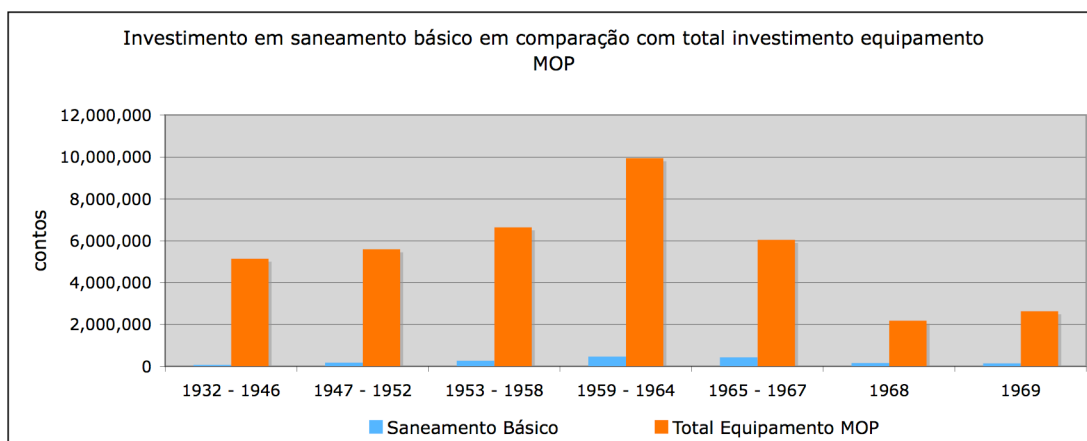


Gráfico 16: investimento em saneamento / total investimento MOP

O discurso do engenheiro director dos serviços de salubridade da Direcção Geral dos Serviços de Urbanização não pode deixar de ser lido, portanto, como um exercício quase ficcional. Ao apresentar em 1954 um balanço dos primeiros

dez anos de execução do plano de abastecimento de águas às sedes dos concelhos do país que havia sido desenhado em 1944, questionava-se acerca dos resultados alcançados: “poderia ter-se feito mais? Poderia ter-se feito melhor? A resposta a estas perguntas tranquiliza a consciência de todos os que intervieram em problemas tão decisivos para o bom nível sanitário do país: Governantes, que tiveram a clarividência das necessidades da Nação e que pela criação do Organismo adequado deram a palavra de ordem e o impulso motor, Municípios, que alvoroçadamente se lançaram ao trabalho, aproveitando plenamente as facilidades que o Estado lhes proporcionou, Engenheiros e Sanitaristas que tiveram a oportunidade de prestar a sua colaboração técnica. Não porque a obra realizada seja perfeita em todos os seus aspectos, mas porque com os meios de acção de que se conseguiu dispor é duvidoso que pudesse ter-se alcançado mais e com maior eficiência” (MOP, 1954:55).

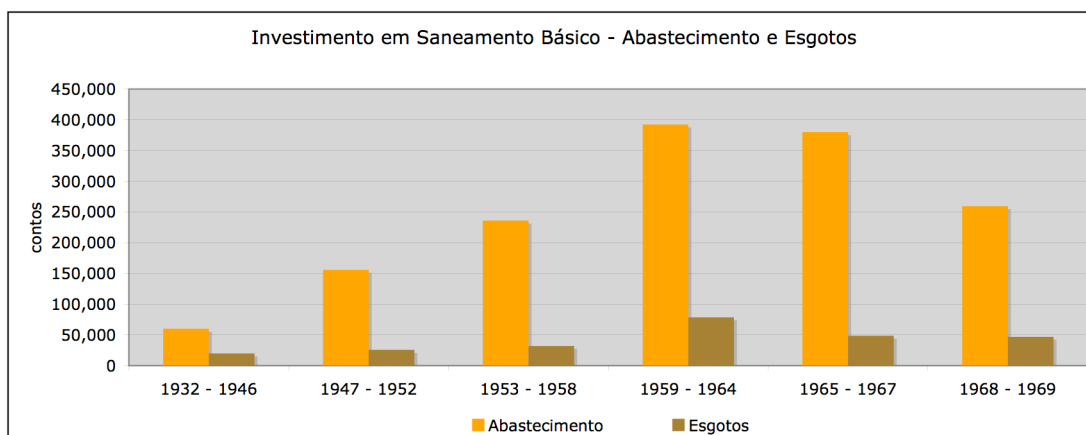


Gráfico 17: investimento em saneamento básico (1932 – 1969)

Apesar de serem muito escassas e não sistemáticas as fontes de informação relativas ao grau de cobertura dos serviços de abastecimento de águas e esgotos em Portugal entre 1932 e 1970, o que dificulta em grande medida a quantificação e avaliação dos resultados destas linhas de acção política<sup>155</sup>, a

<sup>155</sup> O primeiro inquérito nacional de que encontrámos registo foi realizado em 1932, pelos engenheiros directores dos Serviços Municipalizados de Águas e Saneamento do Porto. Procurando recolher e registar informação relativa aos volumes diários disponíveis e

lógica governativa do Estado neste domínio de intervenção manteve-se inalterada até 1972, denotando uma significativa desconsideração pela resolução de um problema que viria a estar na origem de problemas graves de saúde pública.

No contexto rural, o relato que Freitas do Amaral faz da discussão entre Ricardo Faria Blanc (Subsecretário de Estado do Tesouro) e Oliveira de Salazar no exame de preparação da Lei de Meios e do Orçamento para 1966 sobre o eventual abastecimento de água às populações rurais é, de resto, bastante elucidativo acerca da mentalidade política do Presidente do Conselho. Faria Blanc, pretendendo aumentar a verba destinada a esta rubrica com o fim de levar água canalizada às populações do interior, via a sua intenção contrariada pelo Presidente do Conselho, que afirmava: “O senhor não conhece o interior de Portugal. Sabe? As pessoas que ali vivem estão ainda muito arreigadas às suas tradições e modos de vida seculares. Se lhes levamos o progresso de repente, perturbaremos gravemente os seus equilíbrios naturais. Por exemplo, se acabarmos com as fontes e lhes levarmos a água a casa, as mulheres já não terão de ir todas as manhãs com o cântaro à fonte: como é que elas hão-de poder pôr a conversa em dia umas com as outras?” (Amaral, 1996:62).

A passividade com que se olhava para a questão era tanto mais gritante quanto se verificava a ocorrência de transformações sociais e económicas profundas a partir da década de 1960 que levavam à “desagregação da (s) ruralidade (s) até

---

distribuídos, assim como o seu preço para usos domésticos, por cada concelho do país, verificou-se que do total dos municípios, sessenta não deram resposta ao inquérito. Em 1941, no Anuário dos Serviços Hidráulicos, é publicada uma relação das redes de distribuição domiciliária de água montadas no país por distrito, apresentando-se os valores da população servida em comparação com a população total por distrito à data, o que nos permitiu estimar um valor de 24.6% de população servida em Portugal. Contudo, faz-se referência neste mesmo estudo à existência de obras de águas e saneamento que, depois da sua abertura ao serviço público, são entregues às entidades locais para a sua exploração e conservação: “grande parte dessas obras encontra-se, passados poucos anos, no mais completo abandono e esquecimento” (p.205). De 1941 a 1970 não foi possível encontrar novos registos relativos à quantificação destes serviços, nem nos anuários dos serviços hidráulicos, nem nos boletins da Direcção Geral dos Serviços de Urbanização, depreendendo-se que esta informação não voltou a ser compilada com regularidade, possibilitando uma avaliação sistemática dos resultados obtidos.

então dominante (s), favorecendo o desenvolvimento urbano e suburbano” (Ferrão, 1996:9), e que emergia a par com a consolidação de três efeitos espaciais distintos (Viegas et al, 1998:18): a concentração populacional no litoral, o processo de urbanização com concentração particular nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e a desertificação do interior. Concentração essa que se manifestou, não só no crescimento dos grandes centros urbanos e suas periferias, mas também na urbanização difusa que se desenvolvia ao longo dos principais eixos de transporte e por uma rede muito densa de pequenas cidades, que viria a dar lugar, já em 1991, ao sistema de arquipélago evidenciado por João Ferrão (Ferrão, 1999).

Em termos económicos, esta desagregação vem a ser confirmada com a perda de cerca de 600.000 activos no sector agrário entre 1960 e 1973, que coincide com o período de ouro da economia portuguesa (Silva Lopes, 1999: 17), em que se atingiu uma taxa média anual de crescimento do PIB de 6,9% e se assiste a uma transformação estrutural da participação dos distintos sectores de actividade no produto interno bruto: a participação da agricultura desce de 24% para 15%, a indústria passa dos 30% para os 36% e o sector terciário passa de 45% para 49%. A crescente abertura económica ao exterior, “vista como uma opção de liberalização política das relações externas” implicara “a adopção de um modelo de industrialização orientado para as exportações e para a abertura do mercado interno à concorrência internacional” (idem). Era a consequência da adesão à EFTA, que a partir de 1959 entra de certo modo em contradição com a política de Salazar<sup>156</sup>.

Em 1970, e perante a urgência de se encontrarem soluções para o problema, que se ia agudizando com o aumento muito rápido das populações urbanas,

---

<sup>156</sup> A adesão à EFTA em 1960 levou ao progressivo dismantelamento de direitos aduaneiros e outros obstáculos às importações de produtos não agrícolas; a entrada no GATT, em 1961, implicou algumas barreiras às trocas com países exteriores à EFTA; o acordo preferencial concluído em 1972 com a CE teve uma outra consequência digna do maior relevo: “afirmaram a prioridade, no plano económico, da opção europeia sobre a opção ultramarina” (Silva Lopes, 1999:19).

respondia o Estado com uma medida que aumentava o nível de comparticipação nos estudos e obras que as câmaras municipais deveriam desenvolver para a criação de redes de esgotos e para estações de tratamento: dos 50% anteriormente disponíveis poderiam agora os municípios beneficiar de comparticipações máximas de 75% e 90%, respectivamente. Isto apesar de os dados recolhidos através do inquérito realizado aos serviços em 1970 revelarem a incapacidade destas últimas em produzir uma resposta rápida e eficiente, em termos quantitativos e qualitativos: a percentagem de população servida com abastecimento de água entre 1941 e 1970 passava de 24,6% para 37%; a percentagem de população servida com serviços de esgotos era de 14% em 1970<sup>157</sup>.

Afirmava-se politicamente a magnitude de um problema “de tanta importância para a defesa da saúde e do bem-estar das populações, e de tanta relevância económica, como é a drenagem e tratamento de águas residuais”; salientava-se a necessidade de desenvolvimento de medidas de luta contra a poluição que têm “de inserir-se na própria política da gestão dos recursos hidráulicos, pois dirige-se à melhoria do quadro de vida e da saúde pública, e ainda à economia do fornecimento de água às populações, à agricultura e à indústria”; e mais ainda, constata-se que “o ritmo com que se tem realizado o saneamento urbano é insuficiente, havendo de ano para ano um agravamento da situação”, registando-se grandes dificuldades na realização destas obras por “não disporem as autarquias locais, na maioria dos casos, de meios que lhes permitam fazer face aos encargos de execução e exploração”<sup>158</sup>. Contudo, nada se fazia para além do aumento da comparticipação financeira do Estado nas obras a realizar, o que representava praticamente a manutenção de um modelo idêntico ao que se criara em 1932, apesar da transferência de competências verificada em 1944, da DGSH para a DGSU.

---

<sup>157</sup> O inquérito de 1941 não apresentava dados relativos aos esgotos.

<sup>158</sup> Decreto-lei nº 158/70 de 13 de Abril.

No caso da área metropolitana de Lisboa o problema não só se tornava evidente como se viria a agudizar ainda mais com os surtos de cólera de 1971. A epidemia, que surge nos bairros degradados das zonas suburbanas onde viviam perto de 150.000 pessoas, levou a que os serviços de saúde realizassem campanhas de vacinação e de sensibilização relativas à necessidade de tomar medidas preventivas que parecem ter limitado o número de mortes a 10 indivíduos, de entre as várias centenas que foram afectadas. No entanto, e como consequência, vieram a realizar-se análises às condições sanitárias dos bairros mais afectados, verificando-se que na sua maioria não existia abastecimento de água por via da rede pública, sendo utilizados poços e fontes diversas para o abastecimento: da sua análise bacteriológica verificou-se que 70% delas estavam contaminadas e não eram potáveis (Schmidt et al, 2008).

Parece ter sido necessário que a questão assumisse particular visibilidade, decorrente da emergência de problemas graves de saúde pública, para que se tentasse, em plena Primavera Marcelista, a formulação de uma solução inovadora. Assumindo-se que “mais do que as realizações feitas importa ter conhecimento das carências para elaborar um quadro válido para situar as actuações a desenvolver” (MOP, 1972:5), mas constatando-se também que não são “acessíveis todas as informações que permitam esta avaliação de carências”<sup>159</sup>, propunha-se a criação de regiões de saneamento básico que deveriam ter uma dimensão mínima definida em função de critérios técnicos e administrativos para várias zonas do país, e que seriam em princípio diferenciadas em função da sua densidade populacional: “zonas muito densamente povoadas, tais como Lisboa, Porto; zonas mediantemente povoadas tais como o litoral oeste e o Algarve; zonas pouco povoadas, no interior” (idem).

---

<sup>159</sup> “Inventário dos sistemas de água e de esgotos existentes com indicação das suas próprias características técnicas, capacidade, número de habitantes servidos, estudo geral das instalações e equipamentos, qualidade da água, garantia da sua potabilidade, destino final do esgoto, pessoal técnico afecto à sua exploração, etc., bem como as suas principais características administrativas: sistema de facturação e cobrança, estudo financeiro do sistema, pessoal administrativo afecto à exploração, etc.” (MOP, 1972:5)

Na sua concepção, que alterava substancialmente a configuração dos sistemas de abastecimento e de esgotos em escalas quantitativas e qualitativas, definiam-se os pressupostos essenciais que deveriam presidir à sua constituição: a determinação das necessidades de pessoal técnico e equipamento que seriam essenciais à sua exploração e administração; o estabelecimento de uma política tarifária que garantisse a rentabilidade interna das regiões; a criação de um sistema de compensações entre regiões “de modo que as mais rentáveis (litoral) cubram prováveis deficits das menos rentáveis (interior)” (idem).

Com vista à criação destas regiões deveria estimar-se o investimento necessário para a criação de sistemas de abastecimento e saneamento de águas que cobrissem a totalidade do país num prazo máximo de 12 anos. E ao mesmo tempo, pretendia-se a implementação de princípios de administração que, devidamente documentados, permitissem a integração das instalações e do pessoal disponível nas distintas regiões, com salvaguarda dos legítimos direitos existentes, assim como a revisão da regulamentação existente. No entanto, este plano não seria implementado até 1974, sendo a sua base essencial retomada a partir de 1976.

Pode afirmar-se, portanto, que a criação da Direcção Geral dos Serviços de Urbanização<sup>160</sup> e, com ela, das repartições de abastecimento e salubridade, veio dar continuidade a uma política que já havia sido definida nos seus contornos gerais em 1932 e que, não só era ineficaz, como demonstrava ser totalmente desadequada às necessidades e aos contextos políticos e económicos onde se deveria intervir.

No que diz respeito às obras de fomento hidroagrícola, a publicação da Lei nº 2017 de 25 de Junho de 1946 (Assistência do Estado aos Melhoramentos Agrícolas), apesar de não produzir alterações orgânicas fundamentais, parece

---

<sup>160</sup> Decreto-lei nº 34337 de 27 de Dezembro de 1944.

ter servido para reafirmar os pressupostos da actuação do Estado que se mantinham desde a criação da Junta Autónoma de Obras de Hidráulica Agrícola em 1930. No Ministério da Economia, e por intermédio da Junta de Colonização Interna, prestar-se-ia assistência técnica e financeira aos produtores agrícolas, cooperativas de produtores e grémios da lavoura para execução de melhoramentos fundiários que tivessem por fim manter ou aumentar a capacidade produtiva da terra ou facilitar a sua exploração, designadamente nos casos em que se verificassem obras de “captação, elevação ou distribuição de águas destinadas à rega ou abastecimento de explorações agrícolas; ampliação ou correcção de sistemas de rega já existentes; Enxugo, dessalgamento, despedrega de terreno, correcção de solos; Regularização de leitos e margens de cursos de água e defesa contra inundações ou erosão<sup>161</sup>”.

Seis meses mais tarde, e mantendo-se estes propósitos, seriam reorganizados os serviços da JAOHA<sup>162</sup>, reafirmando-se as suas competências relativas aos estudos e obras de aproveitamentos hidroagrícolas, assim como os aproveitamentos hidroeléctricos subsidiários. E com a integração dos serviços da Junta na orgânica interna da Direcção Geral dos Serviços Hidráulicos<sup>163</sup>, já em 1949, não se modificava a formulação política de base que deveria conduzir ao fomento das explorações hidroagrícolas definida em 1937. Na verdade, seria necessário esperar mais de quinze anos para que, como resultado da medida enunciada na base VI da Lei nº 2058 de 29 de Dezembro de 1952 (I Plano de Fomento), se procedesse à revisão do regime jurídico da hidráulica agrícola, e com ela se apresentasse o balanço realizado por comissão interministerial nomeada para o efeito.

Em 1959, quando já se tornava praticamente impossível disfarçar a ineficácia das linhas políticas estabelecidas em 1937, procurava-se uma reforma do

---

<sup>161</sup> Lei nº 2017 de 25 de Junho de 1946

<sup>162</sup> Decreto-lei nº 36083 de 31 de Dezembro de 1946

<sup>163</sup> Decreto-lei nº 37596 de 3 de Novembro de 1949



regime jurídico da hidráulica agrícola em Portugal<sup>164</sup> sustentada por um diagnóstico da situação que tornava evidente um considerável esforço financeiro do Estado nas obras e exploração de infraestruturas hidráulicas entre 1938 e 1959, assim como o incumprimento das normas de reembolso que haviam sido previstas na lei de 1937: “para além do prejuízo material do Tesouro, que, assim, deixa de receber importantes verbas em correspondência com o carácter reprodutivo das obras, estão em jogo princípios elementares de justiça social, que têm de considerar-se seriamente afectados na medida em que se verifique que o Estado despende importâncias muito elevadas em proveito directo de uma minoria privilegiada, constituída pelos beneficiários das obras”<sup>165</sup>.

No final de 1958 estavam entregues às associações de regantes, para além da Lezíria Grande de Vila Franca de Xira, nove obras que perfaziam um total de 23.000 ha beneficiados e um custo, totalmente financiado pelo Estado, de 569.800 contos. Com as restantes obras, em processo de conclusão no ano de 1959, previa o Estado uma despesa de 911.000 contos, elevando-se assim a 1.480.917 contos o total do montante investido em obras de fomento hidroagrícola que deveriam beneficiar, e submeter a regadio depois de concluídas e entregues às respectivas associações, 55.000 ha de terrenos agrícolas<sup>166</sup>.

Ora, de acordo com a lei em vigor, que definia um prazo de carência de cinco anos para o início do reembolso do investimento público, teriam ultrapassado esse prazo obras relativas a 7.000 ha de área agrícola entregues às associações, mas o reembolso dos valores investidos não ultrapassava 279 ha desse total.

---

<sup>164</sup> Decreto-lei nº 42665 de 20 de Novembro de 1959

<sup>165</sup> Idem.

<sup>166</sup> Idem.

	Datas		Área (ha)	Custo (milhares de PTE)	
	Conclusão (início de exploração)	Entrega às Associações		Totais	Por hectare
Paul de Magos	1938	1944	534	9.464	17.7
Campos de Alvega	1939	1942	422	2.856	6.8
Paul da Cela	1940	1943	454	8.580	18.9
Campos de Burgães	1940	1944	168	4.205	25
Campos de Loures	1940	1947	737	6.608	9
Veiga de Chaves	1949	1949	1049	30.615	29.2
Campina da Idanha	1949/54	1949/54	8090	123.930	15.3
Vale do Sado	1949	1953	9613	295.000	30.7
Vale de Campilhas	1954	1954	1935	88.459	45.7
Campos de Silves (Lagos)	1955/56	1959	1900	118.000	62.1
Vale do Lis	1956/57	-	2145	103.000	48
Vale do Sorraia	1957/58	1959	15354	446.700	29.1
Lezíria Grande de VFX	1959	1943	11000	175.000	15.9
Campos de Alvor	1959	-	1820	68.500	37.6

Tabela 5: obras de fomento hidroagrícola entre 1938 e 1959

Constatava-se, portanto, a urgência de medidas que, apresentadas em 1959, viriam a dar lugar ao Plano de Valorização do Alentejo apresentado no II Plano de Fomento (1959 – 1964). Ficando mais tarde conhecido por Plano de Rega do Alentejo, aí se previa a conversão para regadio de aproximadamente 173 mil hectares, dos quais 161.700 ha seriam alcançados através de grandes empreendimentos hidráulicos e 11.235 ha a partir de pequenas obras de rega. E no III Plano de Fomento (1968 – 1973) intensificava-se ainda mais este projecto político, destacando-se a intenção de “prosseguir a política de rega de certas regiões do país” (Veiga da Cunha et al, 1980:474). Contudo, e na década de 1980, reconhecia-se que “os resultados obtidos com a expansão da superfície agrícola potencialmente irrigável estão longe de ser satisfatórios. As obras já concluídas ou projectadas foram sempre consideradas mais como projectos de engenharia hidráulica do que como acções integradas na planificação regional ou nacional do desenvolvimento agrícola” (idem).

As águas são utilizadas sem “critérios de economia, em sistemas de exploração monoculturais – predominantemente culturas de arroz ou de tomate, que degradam a fertilização do solo –, o que muitas vezes dificulta a acção de

regularização interanual para que as albufeiras foram projectadas” (idem). E não tendo sido implementada, para além das Associações de Regantes, qualquer estrutura responsável pela gestão do aproveitamento e desenvolvimento das novas zonas regadas com a incumbência de planificar, dinamizar e acompanhar a conversão dos sistemas extensivos da cultura de sequeiro para os sistemas mais intensivos de regadio, “criaram-se condições para um subaproveitamento flagrante das potencialidades conseguidas com as obras de rega e, portanto, para a deficiente rendibilidade social dos consideráveis investimentos envolvidos” (idem:475).

Na verdade, “mais do que limitada na sua concretização, a política de regar/colonizar/reestruturar/modernizar será completamente esvaziada do seu conteúdo económico e social reformador: os poucos colonatos estabelecidos até 1974 concentrar-se-ão (à excepção do de Pegões) a norte do Tejo e sem qualquer articulação com as obras de hidráulica agrícola” (Rosas, 2000:205). E como demonstrou F. Oliveira Baptista, a rega “servirá sobretudo para consolidar a grande exploração fundiária a sul do Tejo, submetendo-se à sua lógica de produção e acumulação” (idem).

Em suma, as políticas hídricas nacionais, no período que decorre entre 1944 e 1974, apresentam duas tendências distintas, mas complementares. Por um lado, verificou-se uma autonomização e atomização dos domínios de intervenção de referência, que até 1944 haviam sido centralizados na AGSHE: “com efeito, as várias utilizações da água, em regadios, na produção de energia, no abastecimento urbano e rural eram tratadas isoladamente e as necessidades de água para a indústria não eram tomadas em consideração, apenas se referindo isoladamente alguns problemas de poluição industrial. Não havia uma preocupação de compatibilizar as diferentes utilizações, numa perspectiva de gestão integrada dos recursos hídricos” (Veiga da Cunha et al, 1980:476).

Por outro lado, assistia-se ao reforço da visão hidráulica, que entendia ser suficiente fazer grandes obras para resolver os problemas de natureza económica e social, entendendo-se a água, por si só, como factor primordial de desenvolvimento. Não existindo uma visão estratégica e integrada da gestão e utilização dos recursos hídricos nacionais, não se adequando as intervenções aos contextos, nem tão pouco se integrando os agentes interessados na definição e implementação das políticas, parecia manter-se uma fé cega na obra hidráulica como garantia do desenvolvimento do país através da utilização das águas.

A este facto não será alheia, para além da fraca visão política acerca dos problemas, a crescente importância do papel social dos engenheiros em Portugal a partir da I República, e a sua relação com o corporativismo. Constituindo-se de forma crescente como “uma elite influente, activa em diferentes esferas de decisão, com um apurado sentido do lugar e da hierarquia social, presente nas empresas e em alguns sectores da indústria transformadora, fortemente inovadora nos materiais e nos processos de construção civil e obras públicas, vinculada pela reciprocidade e por códigos de entendimento comuns” (Madureira, 2000:1), esta classe profissional viria a estar na base do “pensamento teórico e a correspondente aplicação política, sobretudo no domínio industrial” (Brandão de Brito, 1988:218) do corporativismo.

Como resultado desta ascensão, não só se cria um forte sentido de identidade colectiva por parte desta comunidade profissional, que surge “fortemente ligada a formas de acção colectiva e individual de conquista de mercados de trabalho”, como se veio a verificar também que, “na ausência de técnicos especializados, ou sendo eles portadores de culturas técnico-científicas muito diferentes, os engenheiros alargaram competências funcionais para novos campos de conhecimento”, verificando-se mesmo uma “aspiração de comando técnico e

direcção” que rapidamente se transformou “numa apetência pela governação” (Madureira, 2000:1).

O modelo desenvolvimentista do Estado Novo, consubstanciado nos Planos de Fomento, dava assim lugar a uma visão política do aproveitamento das águas que, centrada em pressupostos de natureza infra-estrutural e hidráulica, deixava de lado, não só a integração social e económica das suas realizações, mas também algumas dimensões essenciais da administração pública das águas que ganhavam importância crescente: no domínio das indústrias extractivas e transformadoras, não se encontravam nos “respectivos planos sectoriais do III e IV Planos de Fomento qualquer referência à água como factor de produção para a indústria, se bem que o crescimento previsto para o produto industrial implicasse um aumento das necessidades de água. O problema da poluição da água apenas era abordado relativamente à indústria de fabricação de pasta para papel, como reflexo das dificuldades determinadas pela anterior instalação de unidades fabris deste ramo que dera origem, a partir de 1953, a problemas graves de poluição da água” (idem:475).

No domínio da energia, seguiu-se ao longo do período compreendido nos Planos de Fomento uma política que procurava promover a “conjugação hidráulico-térmica, mantendo o ritmo de construção de aproveitamentos hidroeléctricos, em termos de potência instalada, próximo do máximo verificado no passado” (idem:476). E no domínio do saneamento básico, apesar de se verificar uma consciência crescente de que a fórmula política em vigor desde 1932 (responsabilidade autárquica e apoio técnico – financeiro do Estado) não produzia resultados significativos, nada se fazia para a modificar.

Tudo isto num quadro sócio-económico em que as transformações profundas que se começavam a verificar na sociedade portuguesa a partir da década de 1960 apresentavam novos problemas à gestão dos recursos hídricos nacionais, sobretudo ao nível das exigências de consumo de águas e da poluição

resultante da actividade industrial, assim como necessidades relativas ao saneamento básico que também já tivemos ocasião de ilustrar. Contudo, em termos da orgânica, assim como dos modelos de governação, não se verificava uma adaptação congruente a estas transformações estruturais em qualquer um dos domínios de intervenção de referência. E em 1972 acabaria mesmo por se criar na Direcção Geral dos Serviços Hidráulicos uma direcção de serviços de saneamento, retirando-se estas funções do quadro orgânico da Direcção Geral dos Serviços de Urbanização.

Continuavam, em suma, a manifestar-se dificuldades óbvias na criação de uma política integrada dos recursos hídricos nacionais que contribuísse, não só para a sua administração eficiente e para a materialização dos propósitos essenciais de políticas, mas também para a resolução de um problema que vinha assumindo dimensões cada vez mais significativas em resultado do crescimento urbano e do desenvolvimento industrial: a poluição.

Neste domínio particular, e se já em 1940 havia sido criada uma comissão que tinha por fim “estudar e codificar as medidas destinadas a evitar a poluição dos cursos de água do País” (Veiga da Cunha et al, 1980:460), reconhecendo-se “a falta de uma unidade orientadora da acção a desenvolver pelos organismos que tinham a seu cargo a defesa das águas públicas e a falta de uma organização adequada e de meios de acção indispensáveis ao bom desempenho da missão dos serviços” (idem: 461), daí em diante repetiam-se iniciativas formais, sem que contudo se produzissem resultados práticos.

Em 1959<sup>167</sup> é criada nova comissão para orientar “o estudo, na generalidade, do problema da poluição fluvial e do solo em todo o território metropolitano” (idem: 462), e embora não fossem utilizadas as propostas da comissão, “o seu trabalho contribuiu para um melhor esclarecimento do problema e para um progresso no plano dos princípios defendidos e das soluções preconizadas” (idem). Em 1962

---

<sup>167</sup> Portaria nº 17210 de 8 de Junho de 1959.

constitui-se uma terceira comissão<sup>168</sup> que tinha por objectivo reorganizar a Junta Sanitária de Águas e, por fim, uma quarta em 1970,<sup>169</sup> que deveria proceder ao estudo das medidas legislativas necessárias à resolução dos problemas da poluição e defesa da qualidade das águas.

No contexto destas iniciativas seria ainda publicado em 1968 um decreto<sup>170</sup> que introduzia o princípio do poluidor pagador na legislação hídrica nacional, determinando o pagamento de multas e taxas a todas as actividades industriais e agrícolas que devolvessem ao ciclo hidrológico águas poluídas que afectassem o seu Estado de qualidade. Contudo, os meios afectos à fiscalização de tais actividades eram inexistentes.

A importância política atribuída à poluição e ao estado de qualidade da água era crescente, e inclusivamente viria a ser afirmada pelos técnicos portugueses que representaram o país na Conferência de Ambiente das Nações Unidas realizada em Estocolmo no ano de 1972. O relatório aí apresentado, elaborado pela JNICT<sup>171</sup>, sugeria a necessidade de criação de “um órgão central ao mais alto nível da administração, responsável pela planificação integrada e com poder de decisão” que tutelasse o ambiente em Portugal. À escala internacional, afirmava-se também uma hierarquia de prioridades de intervenção que salientava os problemas associados “ao uso de pesticidas, particularmente no que se refere à contaminação do solo, da água, do ar e dos alimentos do homem e dos animais”, assim como os problemas relativos à “poluição das águas, particularmente por bactérias, vírus, hidrocarbonetos, metais especialmente mercúrio e chumbo), pesticidas, detergentes e tensioactivos” (Soromenho-Marques, 1998:85).

---

<sup>168</sup> Ver Cunha, 1980.

<sup>169</sup> Portaria de 27 de Abril de 1970.

<sup>170</sup> D.L. nº 48483 de 11 de Julho de 1968

<sup>171</sup> E coordenado pela Comissão Nacional do Ambiente, criada em 1971, por iniciativa de José Correia da Cunha.

Se as tentativas de definição de legislação e medidas relativas ao enquadramento do problema da poluição são transversais a todo o período das políticas hídricas que analisamos (1884 – 2005), encontrando-se referências na legislação publicada desde 1892, passando pela Lei de Águas e pelas tentativas de reforma legislativa subsequentes, a consubstanciação dessas medidas em práticas políticas era, até 1974, praticamente nula relativamente aos objectivos definidos. Neste sentido, a afirmação política das prioridades ambientais relativas à água à escala nacional e internacional por parte da representação portuguesa na Conferência de Estocolmo não passavam do plano da enunciação, e contrastavam de forma flagrante com a inexistência de qualquer tipo de actuação pública capaz de implementar os valores e os propósitos aí referidos. Por fim, e enquadrando-se também no problema da poluição das águas, mas sobretudo com incidência na gestão dos usos das águas, seria publicado em 1971 um outro decreto<sup>172</sup> que criava a figura dos Planos de Ordenamento de Albufeiras Públicas: no entanto, a sua elaboração só viria a realizar-se muito depois de 1974.

Pode assim dizer-se que, se as políticas públicas da água se caracterizaram entre 1920 e 1943 pela centralização dos domínios de intervenção considerados prioritários pelo Estado português numa unidade administrativa de referência, a Administração Geral dos Serviços Hidráulicos, que incluía no seu desenho orgânico unidades de serviço que serviam de suporte aos modelos de governação que para cada um deles se definia (portos, rega e energia), entre 1944 e 1973 assiste-se a um processo de descentralização administrativa e fraccionamento das políticas hídricas com consequências de natureza distinta.

Por um lado, e do ponto de vista orgânico, verificou-se a autonomização dos domínios de intervenção que mais directamente contribuíram para o desenvolvimento económico: a produção de energia hídrica e a administração portuária. Se em ambos se desenvolveram modelos de governação que

---

<sup>172</sup> D.L. nº 502/71 de 18 de Novembro



demonstraram ser adequados à articulação e integração dos objectivos políticos com os interesses privados, a própria visão predominante da água como um recurso de natureza económica e não como um recurso público, não só parecia constituir-se como justificação para o seu afastamento da estrutura institucional e governativa de base das políticas hídricas, como também demonstrava claramente a desvalorização das necessidades de administração pública das águas.

No domínio da hidráulica agrícola a situação era relativamente distinta. Para além das indefinições e hesitações políticas relativas à natureza institucional e ao modelo orgânico de base considerado mais adequado, e que se manifestavam na transição regular dos serviços entre três áreas governativas (Obras Públicas, Agricultura e Economia) e na sua reformulação orgânica frequente, verificava-se também a incapacidade de criar um modelo de governação adequado que permitisse alcançar os objectivos desejados. Ao assumir uma posição autoritária relativamente às políticas de rega, o Estado exigia dos particulares uma mudança comportamental que foi sistematicamente recusada.

Finalmente, e no domínio do saneamento básico, manteve-se a tendência que já se verificara no período anterior e que se materializava na descentralização das responsabilidades políticas, do Estado para as autarquias, e na inexistência de uma entidade governativa capaz de coordenar as políticas hídricas relativamente aos objectivos que eram sobejamente conhecidos. Na verdade, não se pode falar aqui de um modelo de governação, mas sim de distintas soluções políticas que iam sendo aplicadas à medida da realidade de cada autarquia, exceptuando-se os casos em que o Estado intervinha de forma directa, como ocorreu na cidade de Lisboa, concessionando os serviços de água a entidades privadas. Depreende-se, portanto, que dada a natureza dos problemas que aqui se manifestavam, não existiu capacidade ou vontade política de investir na sua resolução, apesar de se terem diagnosticado muito

cedo as dificuldades recorrentes das autarquias em produzir uma resposta funcional e eficiente às questões que se colocavam. Tornava-se claro, também, que o problema não era essencialmente de natureza financeira, apesar de esta justificação ter sido avançada recorrentemente como explicação para os atrasos que se iam verificando e acentuando, mas sim de natureza política.

Em suma, entre 1944 e 1974 assiste-se a um esvaziamento das funções e competências essenciais dos serviços que deveriam materializar uma política hídrica à escala de todo o território nacional, com consequências óbvias na administração das águas propriamente dita, das quais se salientam: a incapacidade de criar e actualizar com regularidade uma base de conhecimento cartografada acerca do domínio público hídrico em todo o território nacional; a falta de coordenação no que diz respeito à produção de conhecimento e informação que permitisse conhecer as disponibilidades e necessidades dos recursos hídricos nacionais; a dificuldade em exercer uma acção de policiamento e fiscalização eficaz dos usos das águas; a inoperância das funções de coordenação das políticas hídricas entre os distintos domínios de intervenção de referência; a insuficiência de um sistema jurídico e de um modelo institucional que servissem os propósitos essenciais das políticas hídricas nacionais.

Pode assim dizer-se que as políticas hídricas nacionais se orientaram até 1974 pela tentativa de promover as dimensões económicas da utilização das águas, essencialmente através da criação de infra-estruturas hidráulicas, descurando-se o conhecimento científico dos recursos, as necessidades de gestão e sobretudo, o desenho de modelos de governação adequados aos contextos e capazes de produzir os resultados desejados. E à medida que se iam confirmando estas tendências, foram sendo subestimados ou negligenciados problemas de natureza social e ambiental que se vinham agravando de forma significativa.

# Transição para uma Visão Ambiental das Políticas 1975 - 2005

A 9 de Fevereiro de 1976 é criada a Comissão Portuguesa para o Programa Hidrológico Internacional, com o fim de assegurar a participação portuguesa no Programa Hidrológico Internacional da UNESCO. No mesmo ano, determinava-se a participação activa de Portugal no Grupo Sectorial sobre Gestão da Água da OCDE, que publicara recentemente um estudo sobre “Políticas e Instrumentos de Gestão da Água”. Em ambos os organismos se definiram princípios fundamentais pelos quais se deveriam orientar as políticas hídricas dos seus Estados-membros, e que configuram a transição de um paradigma exclusivamente hidráulico para um paradigma de natureza ambiental nas políticas hídricas. Portugal assume por inteiro estes valores a partir de 1977, data a partir da qual os afirma como referência fundamental na orientação geral da planificação e gestão dos recursos hídricos nacionais:

“A importância fundamental da água como recurso natural indispensável à vida tem sido reconhecida desde os inícios da humanidade. Porém, só nas últimas três décadas é que se tomou plena consciência do seu valor como elemento básico do desenvolvimento económico-social. Para tanto contribuiu a verificação das necessidades crescentes de água devidas ao aumento demográfico, à intensificação das urbanizações, ao desenvolvimento industrial acelerado e à subida do nível de vida das populações, que implicam, por um lado, um aumento constante de procura de água, acompanhada de exigências maiores quanto à qualidade e disponibilidade, e, por outro, um agravamento da sua poluição.”

“A gestão, em quantidade e em qualidade, dos recursos de água, quer de superfície, quer subterrânea, deve efectuar-se sob uma autoridade comum, no quadro das bacias ou grupos de bacias hidrográficas;

Convém promover a gestão integrada do conjunto dos recursos hídricos, pela aplicação dos mesmos instrumentos económicos e regulamentares aos cursos de água, lagos, águas subterrâneas, estuários e águas costeiras; O controle das utilizações e das descargas deve efectuar-se por meio de uma conjugação de regulamentos e taxas com base no princípio poluidor-pagador ou utente-pagador”.

“A execução de uma política hidráulica (...) não pode ser parcelada nem confinada a um determinado sector de actividade económica, pois seria afectada pela visão parcial desse sector, ou de um objectivo particular, por mais importante que seja, mas tem de estar a cargo de um órgão técnico altamente especializado e experiente em problemas de recursos hidráulicos e da sua prospecção, estudo e planeamento, projecto e execução da respectiva infra-estrutura, protecção e policia das águas”<sup>173</sup>

---

<sup>173</sup> D.L. nº 382/77 de 10 de Setembro de 1977

## Novas Preocupações Sociais: 1974 – 1985

O estado calamitoso a que se havia chegado no domínio do abastecimento de águas e das redes de esgotos em Abril de 1974, com registos de surtos de cólera no sul do país que chegariam à capital no Verão e que provocariam treze mortos e seiscentos casos diagnosticados, assim como as recorrentes falhas no abastecimento de água que coincidiam com o mais longo período de seca de que havia registo em Portugal em todo o século XX (1970 – 1976)<sup>174</sup>, indicavam a degradação a que haviam chegado as políticas hídricas nacionais no domínio do saneamento básico.

Dois anos mais tarde, e depois de algumas medidas pontuais que procuraram resolver os problemas mais urgentes<sup>175</sup>, o estudo sectorial sobre saneamento básico efectuado em Portugal pela Organização Mundial de Saúde apresentava as estimativas relativas à população servida com ligações domiciliárias de abastecimento de água e de esgotos em 1975. Do total da população, apenas 40% tinha ligação domiciliária de abastecimento de água, e apenas 17% tinha ligação à rede de esgotos. De entre estes, a esmagadora maioria situava-se nos grandes centros urbanos de Lisboa e Porto, onde se verificava um nível de aproximadamente 100% de população abastecida com ligações domiciliárias de água, que contrastavam com os 22% de população rural com ligações domiciliárias, afirmava-se no relatório da OMS.

No domínio da hidráulica agrícola, estimava-se que a área irrigada abrangesse um total de 780.000 ha, mas que desses a grande maioria (700.000 ha) correspondia “a irrigação tradicional e apenas cerca de 80.000 ha às grandes

---

<sup>174</sup> Veiga da Cunha identificou “cinco períodos secos que se prolongam por dois anos hidrológicos (1943/1945, 1948/1950, 1956/1958, 1966/1968, 1979/1981), três períodos de um ano (1937/1938, 1941/1942, 1964/1965), dois períodos de três anos (1932/1935, 1952/1955) e um período de seis anos (1970/1976)” (Veiga da Cunha, 1982:65).

<sup>175</sup> As Secretarias de Estado da Habitação e Urbanismo e do Ambiente dos Governos Provisórios, entre 1974 e 1976, tinham tomado medidas de emergência com vista à resolução dos problemas de abastecimento e saneamento básico considerados mais urgentes, especialmente nos bairros degradados dos grandes centros urbanos e no Algarve.

obras de rega feitas por iniciativa do Estado.” (Veiga da Cunha, 1980:371). E no que respeita à utilização da água pelas indústrias, não existindo à data estatísticas sobre o volume de águas consumidas, existiam contudo estimativas sobre a utilização das águas como meios receptores dos seus efluentes líquidos e outros resultantes dos processos de produção industrial: estimou-se em 1973 que “a poluição das águas provocada em 1970 pelo conjunto das indústrias transformadoras do continente e ilhas adjacentes como correspondendo a 13,5 milhões de habitantes equivalentes.” (Veiga da Cunha et al, 1980:374).

No domínio da produção de energia indicava-se também que, relativamente aos dados disponíveis em 1977, a “produção média de energia pode, no futuro, ser mais do que duplicada e os volumes de água que é possível armazenar para produção de energia podem vir a ser aproximadamente quintuplicados” (idem:378). E finalmente, no que diz respeito à navegação, “os reduzidos caudais durante a estiagem e as acentuadas inclinações dos rios portugueses fora dos troços estuariais, levaram a descurar a hipótese da utilização dos recursos hídricos para navegação, podendo dizer-se que a navegação fluvial em Portugal é praticamente nula, pois abrange apenas reduzidos troços terminais dos rios Guadiana, Tejo e Douro.” (idem:380).

Se este balanço confirma a hierarquia de prioridades que havia sido definida ao longo de todo o Estado Novo para as políticas hídricas nacionais, e que temos vindo a evidenciar, manifestava-se também a pesada herança social e ambiental que este período político deixou ao país e que reflectia um sobreinvestimento nas grandes obras hidráulicas, essencialmente as barragens e as “obras de correcção e sistematização fluvial” (idem:383), em contraste com o subinvestimento nos domínios do abastecimento de águas e saneamento, assim como nos aspectos organizacionais que deveriam servir de base a uma administração racional dos recursos hídricos fundada no conhecimento rigoroso das disponibilidades e necessidades de água. Para além disso, ganhava contornos cada vez mais significativos o problema da preservação da qualidade

das águas que, constituindo-se como uma dimensão essencial das políticas hídricas, tinha sido esquecida do ponto de vista operacional ao longo de todo o Estado Novo, com consequências ambientais que se viriam a constatar a partir do início da década de 1970.

De facto, a divisão de controlo da poluição que havia sido criada em 1972 no quadro orgânico da DGSH não conseguia dar uma resposta adequada aos problemas de poluição “que se começaram a colocar com grande acuidade a partir da década de sessenta” (Nunes Correia, 1991:4): esta “não tinha sido capaz de enfrentar e superar com sucesso os graves problemas que se acumulavam nesta área, nem estava dotada de meios e de filosofia de actuação que o permitisse fazer (...) correspondendo os problemas de qualidade a algo que não era verdadeiramente assumido como uma das facetas da gestão dos recursos hídricos, mas que era necessário ir “tolerando” para que as competências não fossem entregues a outro organismo” (idem).

Mas não só na relação de prioridades referida, assim como nos problemas de qualidade da água, se manifestavam as questões que ficaram por resolver até 1974. No que diz respeito à produção de informação de base que deveria contribuir para a monitorização quantitativa e qualitativa das águas, e apesar desta ter sido considerada uma prioridade das políticas hídricas desde 1884, até à década de 1970 ainda não tinham sido elaborados “de forma completa e com o adequado rigor os inventários e o balanço dos recursos e necessidades de água” (Veiga da Cunha et al, 1980:389).

As funções de recolha e produção de informação foram sendo orientadas, sobretudo, para o estudo dos aproveitamentos hidráulicos que pudessem potencialmente servir a rega e a produção de energia, descurando-se a monitorização geral das disponibilidades e necessidades de água por sectores de actividade e bacia hidrográfica, elementos fundamentais dos processos de planeamento, administração e tomada de decisão política que deveria conduzir

à gestão racional dos recursos. Por outro lado, a criação de um cadastro das águas públicas, cuja importância seria central na regulação, fiscalização e policiamento do domínio público hídrico, nunca foi concluído, deixando-se estas funções aos guarda rios que, para além das dificuldades decorrentes da inexistência de um cadastro exaustivo das águas, “não tinham qualquer formação que os habilitasse a desenvolver uma acção eficaz e correspondiam a um quadro reduzido e muito envelhecido” (Nunes Correia, 1991:4).

Neste contexto, a tentativa de implementar um novo quadro de valores que orientasse as políticas hídricas nacionais em função de necessidades sociais e ambientais, logo após o 25 de Abril de 1974, apesar de se considerar urgente, veio a deparar-se com uma série de dificuldades de natureza distinta. Em primeiro lugar, colocavam-se problemas relativos à cultura organizacional das instituições que tinham por função essencial administrar os recursos hídricos nacionais. Profundamente tributárias do paradigma hidráulico, a sua actuação tinha sido “moldada nos anos cinquenta e estava orientada para a realização de grandes obras públicas. (...) Os conceitos e as práticas de administração do domínio público hídrico estavam também atrofiados e a própria legislação estava, em alguns casos, quase esquecida, com um enfraquecimento geral das funções de “autoridade da água” e consequências dramáticas, por exemplo, na ocupação indiscriminada de leitos de cheia ou de zonas adjacentes a albufeiras” (Nunes Correia, 1991:5).

Com esta filosofia de base, não só se desaproveitavam os recursos hídricos subterrâneos que podiam constituir-se como uma alternativa menos dispendiosa relativamente à construção de grandes infra-estruturas hidráulicas<sup>176</sup>, na medida em que podiam “pôr em causa o planeamento hidráulico feito nas décadas de cinquenta e sessenta”, como também se vieram a verificar problemas de execução resultantes da “deficiente articulação interna entre o sector do planeamento e o sector das obras, pela deficiente articulação externa com

---

<sup>176</sup> Veja-se a este propósito Ribeiro, L., Braga dos Santos, J. (2004).



outros organismos sectoriais, especialmente agricultura, energia e autarquias, pelas insuficiências graves da fiscalização exercida sobre os empreiteiros, e pela ausência de uma filosofia de gestão por objectivos e da aplicação das tecnologias de gestão de projectos” (idem).

Depois, o próprio “nível técnico da administração era muito pobre” (idem:6). Os sistemas informáticos de apoio à recolha e tratamento de informação eram praticamente inexistentes, não se criavam bases de dados e sistemas de apoio à decisão e os “sistemas de recolha, armazenamento e tratamento de informação alinhavam pelos padrões europeus da década de cinquenta”. Para além disso, o próprio processo de tomada de decisão era “totalmente centralizado e as estruturas regionais tinham sido profundamente afectadas na sua capacidade de decisão e intervenção, e relegadas para um papel subalterno. Em paralelo com as estruturas regionais, e contribuindo para o seu apagamento, existiam várias secções externas desconcentradas de serviços centrais, dependentes de estruturas centrais completamente distintas, e não partilhando de quaisquer recursos ou meios logísticos” (idem). E agravava-se ainda mais esta situação pela existência de sistemas remuneratórios distintos que criavam “focos de tensão bastante graves” (idem).

Por fim, e assumindo uma natureza conjuntural, a instabilidade política decorrente do período revolucionário dificultou o desenho de uma reforma política que cada vez mais se justificava. Assim se compreende que a criação da Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos e do Saneamento Básico<sup>177</sup>, a 10 de Fevereiro de 1976, e que teria na sua dependência a Direcção Geral do Saneamento Básico, a Direcção Geral dos Recursos e Aproveitamentos Hidráulicos e o Conselho Nacional da Água<sup>178</sup>, se constituísse mais como um projecto de intenções políticas do que propriamente como uma reforma efectiva das políticas hídricas nacionais. Na verdade, diz-nos Nunes Correia, as

---

<sup>177</sup> Decreto-lei nº 117-D/76 de 10 de Fevereiro

<sup>178</sup> Cujas competências seriam definidas no despacho nº 438/76 de 3 de Junho

constantes inflexões de orientação e objectivos políticos que caracterizaram a actuação da DGRAH ao longo do seu período de vigência<sup>179</sup> levaram a que empreendimentos que deveriam ser realizados em poucos anos se arrastassem por mais de uma década e fossem concretizados “perante uma indiferença ou mesmo hostilidade dos potenciais beneficiários” (idem).

No entanto, e apesar das disfunções e dificuldades evidentes, pode dizer-se que a criação da referida secretaria de Estado marcou o início de uma série de tentativas de produzir uma mudança efectiva na administração dos recursos hídricos nacionais. O primeiro sinal desta mudança é dado poucos dias antes da criação da DGSE<sup>180</sup> através de uma resolução do conselho de ministros que procurava recuperar o modelo de administração e gestão que havia sido previsto em 1972 para o saneamento básico. Afirmando-se agora que “o actual estado global do país em matéria de saneamento básico revela situações de carência bastante graves, não só pela fraca percentagem de habitantes servidos quer por abastecimento de água potável, quer por sistemas de esgotos, quer por recolha de lixos, mas também pelas assimetrias existentes entre os distritos de Lisboa e Porto e o restante território nacional”<sup>181</sup>, e salientando-se que o problema se deve sobretudo à “pulverização das entidades gestoras dos

---

<sup>179</sup> (1976 – 1985)

<sup>180</sup> Saliente-se a variação e indefinição consequente do próprio conceito de saneamento básico. José Luís Abecassis (1980), definindo o saneamento, em termos genéricos, como “a acção ou conjuntos de acções destinadas a tornar são ou tornar salubre algo que não usufrui desta característica”, afirma que em termos técnicos “por saneamento entende-se o conjunto de obras e infra-estruturas urbanas, principalmente de natureza hidráulica, que têm por objectivo proporcionar boas condições de salubridade às populações. Neste sentido, o saneamento abrange os sistemas de abastecimento de água e os de drenagem e depuração de águas residuais dos núcleos populacionais. Em sentido mais restrito, a palavra saneamento aplica-se apenas a este ultimo tipo de sistemas.” Contudo, encontra-se na legislação relativa a esta matéria uma certa ambiguidade quanto à definição do conceito. Se de uma maneira geral predomina o conceito mais restrito, no D.L. nº 158/70 de 13 de Abril era este o conceito utilizado, mas no D.L. nº 605/72 de 30 de Dezembro afirma-se o princípio da unidade do abastecimento de água, do saneamento e da luta contra a poluição: “regressa-se à anterior ambiguidade, agora agravada com uma nova componente: a poluição”. E no documento de balanço publicado pela Direcção Geral de Saneamento Básico, em 1984, afirma-se que o “sector do saneamento básico abrange três produtos: águas, esgotos (anteriormente designado entre nós por “saneamento” e lixos” (MOP, 1984:4).

<sup>181</sup> Resolução do Conselho de Ministros de 27 de Janeiro de 1976

serviços e a escassez de quadros de nível central e regional<sup>182</sup>, procurava-se agora instituir as regiões de saneamento básico que, tendo sido previstas em 1972, deveriam compreender uma dimensão compatível com a optimização dos custos dos empreendimentos.

Em cada uma delas seria instalada uma entidade gestora, que assumiria a forma de empresa pública, e que teria a seu cargo os serviços de águas, de esgotos e de lixos, ficando a sua articulação a nível nacional assegurada pelo Ministério do Equipamento Social, através da Secretaria de Estado das Obras Públicas, enquanto não fosse criado um departamento estatal adequado. A Direcção Geral dos Serviços de Saneamento Básico assumiria funções de planeamento das infra-estruturas<sup>183</sup>, de estudo e definição da política sócio-económica a seguir e de determinação das verbas financeiras necessárias à sua implementação; a Secretaria de Estado das Obras Públicas, por seu lado, deveria dar início aos trabalhos que se previa viessem a custar em média 2 milhões de contos por ano, e que estivessem concluídos em 1990<sup>184</sup>.

Contudo, e por forte contestação autárquica, este modelo não viria a concluir-se, nem tão pouco iniciariam funções quaisquer das empresas cuja instalação se previra. Em função das circunstâncias políticas, via-se o Governo obrigado a reforçar o municipalismo com a publicação de duas leis, em 1977 e 1979, que definiam as atribuições autárquicas e o quadro geral previsto para o seu financiamento<sup>185</sup>, reforçando a sua responsabilidade nos serviços de saneamento básico, ao mesmo que tempo que se reviam as comparticipações

---

<sup>182</sup> Idem.

<sup>183</sup> Decreto-lei nº 254/77 de 15 de Junho de 1977

<sup>184</sup> De acordo com o referido plano chegaram mesmo a criar-se algumas das regiões previstas, nomeadamente as de Lisboa e Porto, em Março de 1976 (Resolução do Conselho de Ministros de 16 de Março de 1976), as do Algarve (Despacho do Gabinete do Secretário de Estado dos Recursos Hídricos e do Saneamento Básico de 14 de Maio de 1976) e da Beira Alta (Despacho de 4 de Junho de 1976 da Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos e do Saneamento Básico) dois meses depois e a do Baixo Alentejo, no final do ano seguinte (Despacho de 31 de Outubro de 1977).

<sup>185</sup> Lei nº 79/77 de 25 de Outubro de 1977 (Atribuições Autárquicas) e Lei nº 1/79 de 2 de Janeiro de 1979 (Lei das Finanças Locais).

do Estado a fundo perdido para o sector. Para além disso, estabelecia-se uma “medida de natureza socializante de interdição do exercício desta actividade por empresas privadas e por outras entidades de idêntica natureza, à semelhança do que foi então feito para outros sectores<sup>186</sup>” (Serra, 2004:9).

Não se abandonava, no entanto, a intenção política de redimensionar os serviços de abastecimento de água e saneamento básico. Não sendo possível criar regiões e empresas de saneamento básico, procurava o Governo promover a associação entre municípios com vista à criação de serviços de escala regional: criavam-se instrumentos financeiros<sup>187</sup> (investimentos intermunicipais) que procuravam promover a cooperação intermunicipal e que configuravam o apoio do Estado no que diz respeito a “projectos de investimento, nestas e noutras áreas, que abrangiam mais do que um Município” (idem). A responsabilidade pela sua execução seria atribuída às câmaras municipais interessadas que poderiam ainda delegar estas competências na administração central, mediante a sua prévia anuência. Ao mesmo tempo, intervinha o Estado chamando até si “a tarefa (percursora da criação dos sistemas multimunicipais em 1993) da execução de alguns importantes investimentos nesta área, de que são exemplos a execução do sistema de abastecimento de água à Grande Lisboa a partir da albufeira do Castelo do Bode, de que se ocupou a EPAL, e os Sistemas de Saneamento da Costa do Estoril, de Alcanena e do Vale do Ave, alguns ainda hoje por concluir” (idem:10).

Entre 1976 e 1978 o levantamento da situação do saneamento básico em Portugal, tendo sido encomendado a um consórcio de consultores privados que realizou uma série de inquéritos complementares junto das autarquias, seria posteriormente utilizado pela Direcção Geral do Saneamento Básico para que se procedesse a um exercício geral de avaliação do sector, e que seria publicado em 1984 (MOP, 1984). Aí se referiam os valores totais da população

---

<sup>186</sup> Lei nº 46/77 de 8 de Julho de 1977 (Lei de delimitação dos sectores).

<sup>187</sup> Decreto-lei nº 118/82 de 19 de Abril

servida com rede de abastecimento domiciliário de água na ordem dos 50% e com rede de esgotos na ordem dos 36%, denotando-se um elevado contraste regional na distribuição destes valores: em Lisboa estimava-se um nível de abastecimento na ordem dos 84%, enquanto que em Viseu este valor não passava dos 17%. No que diz respeito à qualidade dos serviços que eram prestados, procedia-se também à sua classificação em três categorias: boa qualidade (27%), regular qualidade (56%) e má qualidade (17%) nos serviços de abastecimento de água e boa qualidade (4%), regular qualidade (53%) e má qualidade (43%) nas redes de esgotos.

Para além disso, conseguiu apurar-se através dos dados recolhidos que “as populações do Continente eram abastecidas domiciliariamente de água por meio de 1145 sistemas, com 1752 captações (99 delas superficiais)” (MOP, 1984:36). Em média estavam abastecidos 4.000 habitantes por sistema, mas assinalavam-se consideráveis variações geográficas. E no que diz respeito aos esgotos, anotava-se a existência de 630 sistemas, em geral de média e pequena dimensão, e que serviam um valor médio de 5.262 habitantes. Destes, apenas 12% dispunham de tratamento e 8% tinham meio receptor suficiente, pelo que se concluiu que 80% “não dispunham de tratamento nem de meio receptor suficiente, levando a poder concluir que a situação era precária” (idem:37).

Reafirmavam-se assim os problemas estruturantes do sector, mas assumia-se explicitamente, pela primeira vez, a dificuldade de recolher e sistematizar informação de base que permitisse monitorizar a evolução dos serviços, assim como todo o desenvolvimento das políticas hídricas neste domínio de actividade.

Na verdade, a tentativa de actualizar os dados recolhidos em 1977 / 78, conduzida pela DGSB em 1980, falhou “por falta de possibilidades das estruturas locais, sem que a sua boa vontade estivesse em causa; os únicos

elementos que se foram conseguindo, para completar pontos em falta nos inquéritos anteriores tiveram de ser recolhidos por técnicos dos Núcleos Regionais de Saneamento Básico, sob orientação central.” (idem:23). E verificando-se os elevados encargos financeiros associados a um inquérito desta natureza desenvolvido por entidades externas, aconselhava-se o seu adiamento “para mais tarde, deixando-se passar um certo tempo sobre a anterior (por exemplo, uma década), a fim de permitir uma melhor retrospectiva da evolução havida” (idem).

No entanto, e para além de não haver um investimento significativo na recolha de informação regular que permitisse monitorizar a evolução do sector, era a própria fiabilidade dos dados que se podia colocar em questão. Se a informação publicada pela DGSB que, relembramos, estava sob tutela do Ministério das Obras Públicas, afirmava níveis de abastecimento de águas na ordem dos 50% e de redes de esgotos na ordem dos 36%, o “Diagnóstico da Situação e Estratégias de Desenvolvimento do Sector da Construção e Obras Públicas” (MOP, 1977), também publicado pelo MOP, avançava para 1977 números substancialmente inferiores: “40% da população dispõe de água no domicílio. Destes, apenas 2/3 são servidos em condições que se podem considerar tecnicamente boas; 26% da população serve-se de fontanários; cerca de 34% da população do Continente e Ilhas recorrem a origens impróprias de abastecimento” (idem:193).

Novo inquérito nacional só voltaria a ser realizado em 1986, por iniciativa da Secretaria de Estado do Ambiente e Recursos Naturais<sup>188</sup>, tornando-se evidente uma lenta evolução para um problema que se considerava urgente há décadas: entre 1976 e 1986 o nível de abastecimento de águas às populações subia 10 pontos percentuais, mas mantinham-se contrastes regionais muito significativos: Lisboa apresentava níveis de 90%, mas Viseu, por seu lado, apenas tinha

---

<sup>188</sup> Que encarregaria o Gabinete de Estudos e Planeamento da Administração do Território de desenvolver o estudo referido.

garantido um nível de abastecimento na ordem dos 24%. E se o gráfico 16 torna evidente a dificuldade em aumentar os níveis quantitativos dos sistemas entre 1976 e 1986, especialmente se compararmos os dados com os dos anos que se seguiram à integração europeia e que teremos ocasião de analisar mais adiante, o que ele não torna evidente, contudo, é a fragilidade dos dados recolhidos, e que se veio a manifestar nos anos seguintes no que diz respeito à capacidade de produzir um diagnóstico rigoroso da situação do sector.

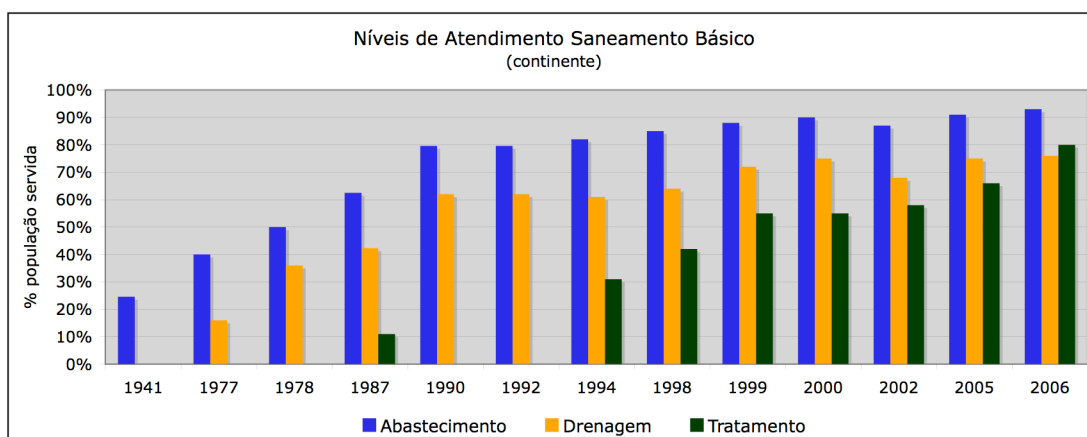


Gráfico 18: níveis de serviço de abastecimento de águas e de saneamento básico

A publicação pelo INAG, em 1994, do Inventário Nacional do Saneamento Básico, apresentava os dados relativos a 1992 / 1993 como se fossem efectivamente dados de 1990. Para além disso, o inquérito “lançado junto das câmaras municipais – entidades responsáveis por este serviço público – pela via postal, veio a disponibilizar valores de atendimento em abastecimento de água de 80% e drenagem de águas residuais de 79%, que na altura foram considerados demasiado optimistas em relação ao conhecimento da realidade. Sobre o tratamento de efluentes a resposta das câmaras municipais foi de tal modo insuficiente que não permitiu tirar qualquer conclusão” (INAG, 1998:1). Recolhidos por via de inquérito postal, a natureza destes e de outros dados enfermava de “grande subjectividade e incerteza, inerentes à própria metodologia de aquisição” (LNEC, 1999:34), dir-se-ia mais tarde em relatório de avaliação produzido pelo Laboratório Nacional de Engenharia Civil.

O segundo sinal que indicia uma tentativa de mudança de orientação política a partir de 1976 dá-se com a definição de competências da estrutura orgânica então criada para as políticas hídricas nacionais. Se a Direcção Geral dos Recursos e Aproveitamentos Hidráulicos garantia em termos gerais a continuidade dos serviços da anterior Direcção Geral dos Serviços Hidráulicos, atribuíam-se-lhe também novas funções<sup>189</sup> relativas à gestão qualitativa e quantitativa das águas de superfície e subterrâneas, com especial ênfase para a colheita de dados, para o inventário e estudo das disponibilidades dos recursos, avaliação das necessidades e compilação dos respectivos balanços hídricos.

Para além disso, e com carácter particularmente inovador relativamente ao passado, definia-se pela primeira vez o planeamento integrado das águas como propósito essencial que deveria conduzir à optimização do aproveitamento dos recursos hídricos. Não só no que diz respeito às principais actividades utilizadoras (rega, abastecimento e saneamento de águas, indústria e energia), mas também no que se definiam agora como actividades secundárias: navegação, actividades recreativas e outras.

Neste contexto, e com a criação do Conselho Nacional da Água, procurava dar-se um salto qualitativo que permitisse suprir algumas das dificuldades que atrás enunciámos. Sendo-lhe atribuída a função de coordenação dos usos das águas de superfície e subterrâneas nos domínios do planeamento, da conservação e da exploração, deveria contribuir para a implementação de uma visão integrada da gestão dos recursos hídricos nacionais. Directamente dependente do Ministro das Obras Públicas, e assumindo uma natureza consultiva, seria sua missão contribuir para a conveniente coordenação entre os órgãos executivos de gestão das águas e os organismos com jurisdição ou intervenção nas actividades utilizadoras.

---

<sup>189</sup> Decreto-lei nº 383/77 de 10 de Setembro de 1977



Na regulamentação das funções e competências da DGRAH, publicada um ano depois<sup>190</sup>, acrescentava-se a necessidade de “uma acentuada descentralização, conferindo aos serviços regionais maior competência e meios, especialmente para as tarefas de execução de obras hidráulicas, conservação e melhoramento da rede hidrográfica, fiscalização e policia das águas; o estudo e gestão dos recursos hídricos nacionais, incluindo a sua conservação e defesa contra a poluição: o planeamento global e optimizado do seu aproveitamento e a racionalização da sua utilização”<sup>191</sup>. E partia-se do princípio que os recursos hídricos nacionais, não só se apresentavam irregularmente ao longo do território e das épocas do ano, como eram escassos relativamente ao “aproveitamento exaustivo (...) imprescindível à própria existência e bem-estar das populações e ao aumento da produção de alimentos e energia eléctrica”<sup>192</sup>.

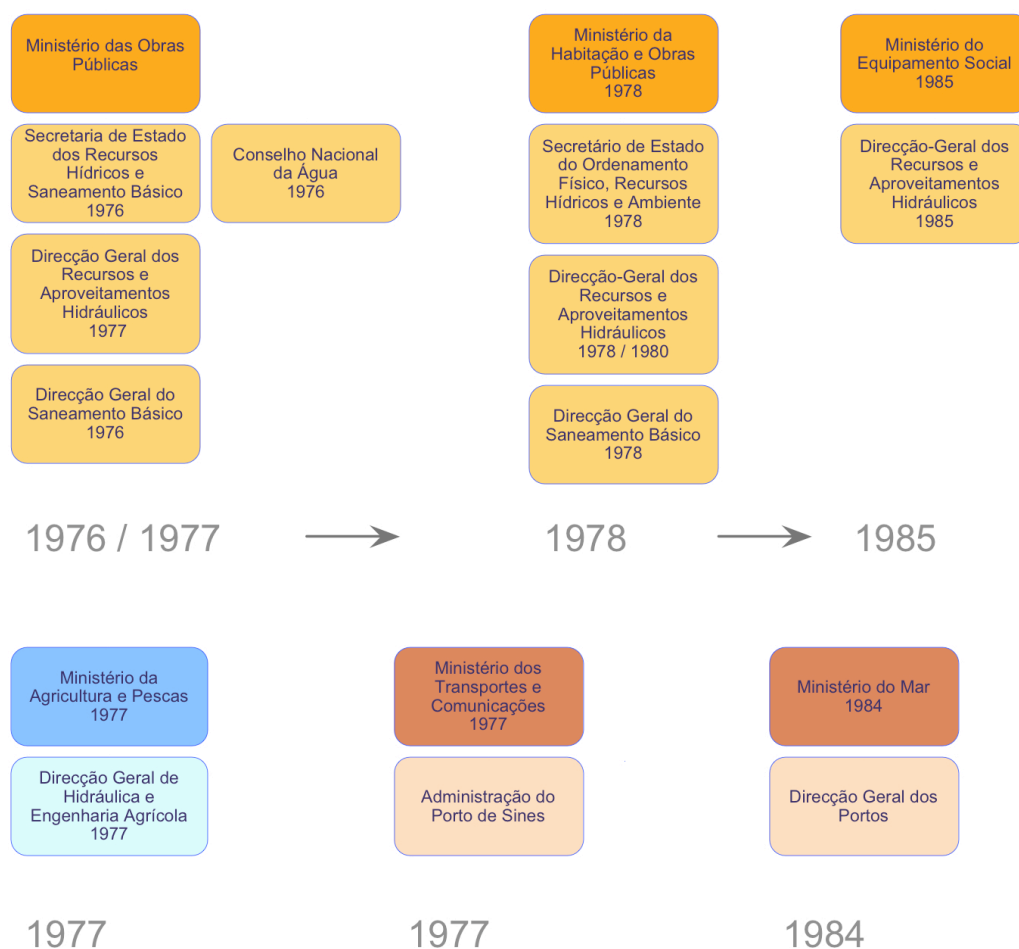
Para além disso, criava-se um Centro de Estudos dos Recursos Hídricos que tinha como competências essenciais coordenar dados e resultados dos estudos e trabalhos dos diversos serviços da direcção geral e de outros organismos envolvidos na gestão e utilização das águas. No essencial, cabia ao CERH desenvolver os estudos necessários à definição da política nacional do sector dos recursos hídricos, que se deveria materializar na elaboração do Plano Nacional dos Recursos Hídricos (PNRH), na definição de propostas de medidas técnicas, legislativas e económicas necessárias à optimização da gestão dos recursos hídricos nacionais, incluindo a racionalização da sua utilização, a revisão do regime jurídico do uso das águas e a regulamentação dos princípios do poluidor-pagador e do utente-pagador.

---

<sup>190</sup> Decreto-lei nº 383/77 de 10 de Setembro de 1977

<sup>191</sup> Decreto-lei nº 383/77 de 10 de Setembro de 1977

<sup>192</sup> Idem



Mapa 9: orgânica das políticas públicas da água – 1976 / 1986

Assim, e apesar das profundas limitações e disfuncionalidades enunciadas, lançavam-se os fundamentos de uma política para os recursos hídricos nacionais que assumia como fins essenciais o estudo e aplicação de medidas técnicas, legislativas e económicas necessárias à optimização da gestão dos recursos hídricos nacionais, incluindo a racionalização da sua utilização e a revisão do respectivo regime jurídico, bem como a protecção dos recursos hídricos nacionais<sup>193</sup>.

<sup>193</sup> Incluindo o estudo e a aplicação de medidas relativas à defesa contra o esgotamento e degradação das reservas de água subterrâneas e sua realimentação, a protecção e classificação das albufeiras de águas públicas, a defesa contra a poluição e a eutrofização das águas públicas, incluindo as estuariais, contra a poluição de origem telúrica. Por fim, a promoção e fiscalização do cumprimento das disposições legais que regulam o uso das águas públicas e particulares, incluindo acções de licenciamento e polícia. (D.L. nº 383/77 de 10 de Setembro).

No entanto, à clareza com que eram enunciados os valores e objectivos essenciais da reforma das políticas hídricas nacionais não correspondeu uma estabilidade nas formas institucionais e no exercício das funções que estas deveriam concretizar. E como consequência directa, grande parte dos propósitos de políticas que agora se definiam não encontravam a sustentação institucional, técnica e financeira necessária à sua implementação.

Em 1978 a Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos e Saneamento Básico seria substituída pela Secretaria de Estado do Ordenamento Físico, Recursos Hídricos e Ambiente<sup>194</sup> que teria sob sua tutela a Direcção Geral dos Recursos e Aproveitamentos Hidráulicos, a DG do Saneamento Básico e o Gabinete dos Recursos Hídricos<sup>195</sup> (mapa 9). Um ano mais tarde seriam criadas no Ministério da Administração Interna as Comissões de Coordenação Regional<sup>196</sup> (CCR do Norte, CCR do Centro, CCR de Lisboa e Vale do Tejo, CCR do Algarve), que repartiam competências relativas ao abastecimento e saneamento de águas com a Direcção Geral do Saneamento Básico<sup>197</sup>. E a 7 de Novembro de 1980, considerando-se que é “indispensável uma perfeita coordenação e uma colaboração permanente dos serviços do Ministério da Agricultura e Pescas e do Ministério da Habitação e Obras Públicas”<sup>198</sup> nas obras de fomento hidroagrícola a cargo da Direcção Geral dos Recursos e Aproveitamentos Hidráulicos e da Direcção Geral de Hidráulica e Engenharia Agrícola, voltava a incluir-se nos serviços da administração pública da água unidades orgânicas de um dos sectores de utilização das águas no sentido de se “assegurar a sua coordenação, de modo a garantir o estudo adequado e fundamentado de todos

---

<sup>194</sup> Decreto-lei nº 378/78 de 4 de Dezembro de 1978

<sup>195</sup> Não se fazendo qualquer referência, no contexto desta transição, ao Conselho Nacional da Água, e não vindo este a figurar nas estruturas orgânicas subsequentes, presume-se que veio a ser extinto, para que através do Decreto-lei nº 45/94 de 22 de Fevereiro viesse a ser novamente criado.

<sup>196</sup> Decreto-lei nº 494/79 de 21 de Dezembro de 1979

<sup>197</sup> Competia-lhes exercer, no respectivo âmbito regional, a coordenação e compatibilização das acções de apoio técnico, financeiro e administrativo às autarquias locais e executar, no âmbito dos planos regionais e em colaboração com os serviços competentes, as medidas de interesse para o desenvolvimento da respectiva região, visando a institucionalização de formas de cooperação e diálogo entre as autarquias locais e o poder central

<sup>198</sup> Decreto-lei nº 537/80 de 7 de Novembro.

os projectos em curso ou a lançar no âmbito da hidráulica agrícola”<sup>199</sup>. Ou seja, voltava a dar-se à instituição de referência das políticas hídricas um papel preponderante na definição de uma política agrícola, o que já se havia demonstrado desastroso no passado.

Na verdade, e após 1974, a articulação da DGRAH com os sectores de actividade que utilizavam as águas como recurso viria a degradar-se significativamente. No domínio da energia, “a EDP, após 1974, tinha prescindido na prática de qualquer articulação institucional com a entidade responsável pela administração do domínio público hídrico e tinha-se furtado aos processos de licenciamento e concessionamento a que a lei obrigava, baseando-se nas ambiguidades jurídicas introduzidas pelo processo da nacionalização” (Nunes Correia, 1991: 7). No que diz respeito à hidráulica agrícola, o sector vivia momentos de grande indefinição “em relação à sua própria estratégia sectorial mas contestava frequentemente o planeamento hidráulico realizado pela DGRAH. A dificuldade de articulação entre esta direcção-geral, a DGHEA e as Direcções Regionais de Agricultura assumia proporções inaceitáveis” (idem). E no domínio da indústria, a articulação era quase nula e “a sensibilidade dos organismos por este sector em termos de ambiente era quase inexistente. A imagem pública da DGRAH estava muito degradada, marcada por um razoável grau de isolamento e auto-suficiência relativamente às opções seguidas, e por uma grande ineficácia no que dizia respeito à tramitação burocrática dos processos, designadamente os de licenciamento” (idem).

Acentuavam-se as disfunções institucionais, assim como as dificuldades de implementação de uma política hídrica que integrasse os distintos domínios de intervenção num quadro institucional eficiente. E como medida de resolução destes problemas nomeava-se uma Comissão para o Estudo das Formas Institucionais da Gestão da Água que, na dependência do Secretário de Estado do Planeamento, deveria “inventariar a legislação portuguesa sobre os recursos

---

<sup>199</sup> Idem.

hídricos; proceder ao estudo comparado dos modelos institucionais e da legislação vigente sobre recursos hídricos nos países da CEE; submeter à apreciação do Governo, no prazo de 6 meses, um projecto de diploma relativo à gestão dos recursos hídricos nacionais”<sup>200</sup>, onde deveriam ser considerados os seguintes temas: âmbito territorial e estatuto dos organismos existentes ou a criar, suas competências e respectiva articulação com os órgãos da administração central, regional e local; regimes de propriedade e de utilização dos recursos hídricos de superfície e subterrâneos, bem como de rejeição e efluentes.

Contudo, os resultados dos trabalhos desta comissão não viriam a ser tornados públicos, e nem mesmo a publicação em 1980 daquele que pode ser considerado o primeiro grande estudo em profundidade sobre as políticas públicas da água em Portugal (Veiga da Cunha et al., 1980) parece ter servido de referência ao desenvolvimento de uma reforma que, pelo seu adiamento efectivo, se tornava cada vez mais urgente.

A 9 de Maio de 1985 ainda se tentariam alguns ajustes orgânicos nas competências da DGRAH<sup>201</sup>, criando-se uma Direcção de Serviços Fluviais que deveria promover as competências necessárias às tarefas de execução de obras hidráulicas, conservação e melhoramento da rede hidrográfica e fiscalização e polícia das águas, confirmando-se fragilidades funcionais que não encontravam solução imediata. Mas a profundidade dos problemas, claramente descritos por Francisco Nunes Correia em 1986, fazia antever a necessidade de uma reforma que, na verdade, se verificaria nos anos seguintes e em que o autor seria interveniente destacado:

“O ordenamento jurídico que disciplina a utilização dos recursos hídricos é caótico. Estão em vigor leis e regulamentos com mais de um século em

---

<sup>200</sup> Resolução do Conselho de Ministros nº 29/84 de 28 de Abril de 1984.

<sup>201</sup> Decreto-lei nº 153/85 de 9 de Maio de 1985

simultaneidade com diplomas mais recentes, de índole voluntarista e bem intencionada, mas que não encontraram qualquer expressão prática; poderes discricionários da administração central, insuficiente regulamentados, funcionam mais como factor de paralisia do que como factor de intervenção; um emaranhado pouco articulado de instituições é chamado a ter responsabilidades na gestão da água, com sobreposições e bloqueamentos de competências; deficiente conjugação de esforços conduzem a situações de vultuosos investimentos ficarem sem utilização por largos anos com os inerentes e gravosos custos de oportunidade.” (Nunes Correia, 1986).

Nesse mesmo ano, e já na vigência do X Governo Constitucional, tomava-se a decisão de extinguir a Direcção Geral dos Recursos e Aproveitamentos Hidráulicos, pondo-se fim à linhagem institucional criada em 1884.

## A reforma ambiental das políticas hídricas: 1986 – 1999

Com a entrada da água na agenda política internacional em 1965, através do lançamento do Decénio Hidrológico Internacional da UNESCO, a que se seguem a Conferência de Estocolmo sobre o Ambiente Humano em 1972, o Programa Hidrológico Internacional em 1975 e a Conferência da Água das Nações Unidas em 1977 (Mar del Plata), assinalava-se a importância de instituir um novo paradigma de gestão dos recursos hídricos à escala global, assente na necessidade de produzir “uma avaliação dos recursos hídricos mundiais e promover o seu aproveitamento racional” (Veiga da Cunha, 2003:35).

Apesar de a informação sistematizada pela hidrologia nos dar uma imagem clara acerca do comportamento da água no ciclo hidrológico, assim como da sua distribuição espacial, em termos absolutos e em intervalos temporais relativamente longos, a sua monitorização regular em diferentes regiões do globo e em períodos temporais mais curtos começou a levantar muitos problemas de avaliação. Se as medições hidrológicas foram iniciadas há milhares de anos por Egípcios e Chineses, as redes de instrumentos de medição hidrológica, como as conhecemos hoje, só começaram a ser implementadas na Europa e nos Estados Unidos a partir de finais do século XVIII e inícios do século XIX (Peixoto, 1989) com o objectivo de monitorizar o comportamento de variáveis como a precipitação, a evaporação, a infiltração de água no solo, o gelo, os sedimentos, a qualidade da água, os níveis de águas subterrâneas ou os caudais dos rios, entre outras.

Porque em grande parte do globo esta monitorização não era satisfatória, e em algumas regiões ainda não o é, ou porque os parâmetros de informação utilizados não são uniformizados, impedindo a comparação sistemática, a UNESCO e a World Meteorological Organization (WMO) começaram a desenvolver, desde a década de 1960, programas colaborativos desenhados com o propósito de melhorar as capacidades hidrológicas de diversos países,

particularmente aqueles com menos recursos económicos e científicos e com maiores problemas de avaliação e gestão dos recursos hídricos.

O Programa Hidrológico Internacional e o Programa de Hidrologia e Recursos Hídricos são dois exemplos concretos, a que se podem acrescentar o Sistema de Observação Hidrológica da WMO, o programa FRIEND (Flow Regimes from International Experimental and Network Data), também da UNESCO, ou mesmo o Global Environment Monitoring Systems, da WMO, que arquiva informação recolhida de 1.6 milhões de pontos de observação à escala global. A aplicação de Sistemas de Informação Geográfica, assim como de modelos digitais, tem ganho uma importância significativa neste processo, ou mesmo o desenvolvimento de bases de dados globais como o Global Runoff Data Centre (GRDC), o Global Precipitation Climatology Centre (GPCC) ou o World Glacier Monitoring Service (WGMS). São, de resto, muito numerosos os programas de avaliação, monitorização ou desenvolvimento de capacidades técnicas que operam em todo o globo e em diferentes escalas territoriais. Tendo como propósito fundamental produzir informação e meta informação sobre recursos hídricos, complementam a informação dos países que possuem sistemas próprios de monitorização, ou procuram compilar essa informação para os que não têm, desenvolvendo análises comparativas e regulares acerca da evolução do ciclo hidrológico e de uma série de variáveis fundamentais<sup>202</sup>.

A partir da década de 1980 estas necessidades vêm-se reforçadas com o lançamento do Decénio Internacional de Abastecimento de Água Potável e Saneamento por parte da UNESCO (1980), salientando-se a importância de recolher informação sobre este domínio particular de utilização dos recursos hídricos, assim como com a Conferência Internacional sobre Água e Ambiente das Nações Unidas (Dublin, 1992), que precedia a Conferência do Rio. Para

---

<sup>202</sup> Apesar de todos os esforços desenvolvidos, continuam a existir problemas de monitorização e recolha de informação em diferentes áreas do globo, com especial incidência em África e Ásia Central (UNESCO, 2003).



além disso, em Dublin estendeu-se à água o conceito do desenvolvimento sustentável proposto pelo relatório Brundtland, “posição esta que viria a ser acolhida no documento estratégico da conferência do Rio, a Agenda 21.” (Veiga da Cunha, 2003:37), poucos meses depois.

No entanto, e apesar de se constituir como elemento fundamental para a gestão dos recursos hídricos, o conhecimento das disponibilidades e necessidades de água que serve de base à criação do balanço hídrico era ainda muito insuficiente em Portugal em finais da década de 1960. O primeiro estudo sistemático de que se conseguiu encontrar registo, elaborado com base nos pressupostos modernos de recolha da informação hidrológica necessária à produção dos balanços hídricos, data de 1969, e resulta da criação de um grupo *ad hoc*<sup>203</sup> que, no contexto da Comissão de Combustíveis e Centrais Nucleares da Junta de Energia Nuclear, teria como objectivo avaliar as disponibilidades e consumos de água no país até ao ano de 2010. Apesar de ser considerado à época o mais recente e completo estudo disponível sobre a matéria, não se incluíam aí dados relativos à qualidade da água, cujo inventário ainda não havia sido produzido à escala nacional (Veiga da Cunha et al, 1980:390), e apresentavam-se sérios problemas na avaliação das disponibilidades hídricas subterrâneas.

A avaliação dos recursos disponíveis apresenta dificuldades associadas à variação verificada, não só entre bacias hidrográficas, mas também dentro de cada bacia hidrográfica ao longo do tempo, sendo que essas dificuldades aumentam quando o armazenamento em albufeiras de regularização implica alterações profundas dos regimes hidrológicos naturais, o que veio a ocorrer em Portugal e em Espanha ao longo de várias décadas. Desta forma, “só um planeamento integrado das bacias hidrográficas portuguesas e luso-espanholas permitiria uma avaliação relativamente precisa das disponibilidades de água no

---

<sup>203</sup> Por determinação do Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos de 3 de Dezembro de 1968.

tempo e no espaço. Na falta deste planeamento, há que recorrer a uma avaliação grosso modo, com base nos dados de medições gerais e de estudos e planos já existentes e considerar, na medida em que for possível, as previsões de evolução que já possam ser formuladas e que se apresentam com as devidas reservas” (Veiga da Cunha et al, 1980:391)<sup>204</sup>. Na medida em que esse planeamento só se iniciou em finais da década de 1990, tornava-se complexo, pouco rigoroso e de difícil execução o processo de produção de balanços hídricos, apesar da sua importância central na administração e gestão dos recursos hídricos nacionais.

No que diz respeito às necessidades de água, alguns dos consumos relativos aos regadios dos grandes aproveitamentos hidroagrícolas desenvolvidos até à década de 1960 foram registados tendo por base a bacia hidrográfica. No entanto, e quanto aos restantes consumos, nomeadamente os domésticos, os industriais e os de rega, a sua quantificação, quando disponível, era feita tendo por base as divisões administrativas (distritos e concelhos), o que dificultava a sua quantificação à escala das bacias hidrográficas. Para além disso, e não existindo dados globais sobre os recursos hídricos subterrâneos em Portugal assumiu-se, no referido estudo, e com base na informação disponível, que estes correspondiam a cerca de 5% dos recursos hídricos totais disponíveis. Tendo esta informação como referência, e apesar das limitações referidas, estimou-se que, “à escala do país, a situação parece, pois, ser satisfatória até ao ano de 2010, desde que os problemas de qualidade da água se encontrem totalmente resolvidos” (idem:405).

No entanto, estes estavam longe de ser resolvidos. O primeiro balanço da situação da qualidade das águas em Portugal foi elaborado pela Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica em 1971 (JNICT, 1991), com o objectivo de ser submetido à Conferência de Estocolmo em 1972 um relatório

---

<sup>204</sup> É esta uma das razões essenciais pelas quais se configura a bacia hidrográfica como unidade fundamental de gestão dos recursos hídricos.

contendo elementos sobre as principais indústrias poluidoras e os troços de rios mais poluídos, a que se seguiu um estudo geral sobre a qualidade das águas em Portugal desenvolvido pela Comissão Nacional do Ambiente (CNA, 1976). Contudo, estes mais não eram do que a sistematização dos “estudos de qualidade da água realizados nos diversos cursos de água do país” (idem:408), ao que nos dizia Veiga da Cunha acerca da informação recolhida: “a dispersão e descoordenação dos diversos estudos realizados por vários organismos e sem um objectivo global convenientemente definido, conduzem a um subaproveitamento dos meios utilizados e a resultados significativos, dificilmente comparáveis e pouco úteis para a elaboração de um inventário de qualidade da água a nível nacional” (idem:423).

Apesar das dificuldades sentidas ao nível da produção de informação de base sobre os recursos hídricos nacionais, Portugal só vem a integrar o Programa Hidrológico Internacional da UNESCO em 1976, e o Grupo Sectorial sobre Gestão da Água da OCDE a partir de 1977. Para além disso, entre 1976 e 1985, e como já tivemos ocasião de evidenciar, as políticas hídricas nacionais caracterizaram-se, no que diz respeito à sua organização institucional e à capacidade de implementar um modelo de planeamento e gestão eficiente e funcional, por uma elevada centralização que, associada às dificuldades de modificar os comportamentos e as formas de relacionamento entre diferentes sectores de actividade utilizadores dos recursos hídricos, levaram à quase paralisação das instituições e do cumprimento das funções que lhes eram atribuídas.

Paralelamente, colocavam-se novos problemas de natureza ambiental que se acentuavam significativamente no domínio das águas (poluição, construção em leito de cheia, gestão ineficiente dos recursos, escasso e insuficiente tratamento de águas residuais, entre outros), e que se iam tornando cada vez mais evidentes à medida que Portugal aderira e participava nos movimentos políticos internacionais, onde era solicitado um diagnóstico da situação nacional. De

facto, entre 1972 e 1986 são enunciados valores, necessidades e intenções políticas que marcam a emergência das políticas ambientais em Portugal e denotam a tomada de consciência social e política acerca dos problemas (Schmidt, 2003), mas as respostas produzidas limitaram-se, no domínio das águas, a uma retórica juridicamente regulada que raramente encontrou uma contrapartida na implementação de estruturas governativas e instrumentos de intervenção eficazes. Para além da criação da Comissão Nacional do Ambiente em 1971, segue-se-lhe a Secretaria de Estado do Ambiente em 1974, constituindo-se ambos como elementos embrionários de uma linha de governação ambiental que se viria a consolidar com “o primeiro grande momento legislativo sobre o ambiente” (Schmidt, 1994:455), que decorre da sua consagração como um direito fundamental.

Entre 1976 e 1986 são reguladas algumas questões relativas à poluição atmosférica, criam-se as comissões de gestão do ar e as Reservas Nacionais Agrícolas e Ecológicas e define-se a “obrigatoriedade de elaboração dos planos regionais e locais – os PROT (planos regionais de ordenamento do território) e os PDM (planos directores municipais). A intenção destes instrumentos já não seria tanto uma perspectiva conservacionista, mas sim a dinamização programada do território, optimizando os seus usos e recursos consoante as suas vocações específicas” (idem:456). No plano institucional, e com a publicação da lei orgânica do Ministério do Plano e da Administração do Território<sup>205</sup>, são criadas novas unidades orgânicas de referência no domínio ambiental, nomeadamente a Direcção Geral dos Recursos Naturais e a Direcção Geral da Qualidade do Ambiente. E em 1987 ocorre “o segundo grande momento de produção legislativa sobre o ambiente em Portugal, com normas fundamentais como a Lei das Associações de Defesa do Ambiente e, sobretudo, a Lei de Bases do Ambiente e consequente criação do INAMB – Instituto Nacional do Ambiente” (idem:457).

---

<sup>205</sup> Decreto-lei nº 130/86 de 7 de Junho de 1986.

Ora, é precisamente com a criação do Ministério do Plano e da Administração do Território, e com o desenho institucional previsto na sua lei orgânica, que se verificam transformações decisivas na transição do paradigma hidráulico para o paradigma ambiental no contexto particular das políticas públicas da água em Portugal: primeiro, com a extinção da Direcção Geral dos Recursos e Aproveitamentos Hidráulicos, que funcionara na dependência do Ministério das Obras Públicas, e mantinha a tradição institucional da Administração Geral dos Serviços Hidráulicos, desde 1920; depois, com a tentativa de definir um quadro institucional de referência que, enquadrado na perspectiva mais abrangente das políticas ambientais, contribuísse para a implementação da nova cultura de administração pública das águas que se pretendia implementar.

A conjuntura governativa muito favorável que se verificava em 1986, na vigência do X Governo Constitucional, permitiria uma reforma profunda do quadro institucional de referência. Por um lado, a adesão à CEE definia um conjunto de novas exigências políticas, institucionais e normativas na área do ambiente, assim como a possibilidade de se aproveitarem meios financeiros avultados com origem nos fundos comunitários relativos ao primeiro Quadro Comunitário de Apoio, o que configura uma situação de alguma pressão política. Por outro, e particularmente depois da tomada de posse do XI Governo Constitucional a 17 de Agosto de 1987<sup>206</sup>, via-se reforçada a legitimidade e capacidade política para produzir reformas estruturantes em distintos domínios de governação. Se estas duas condições foram determinantes para que se procedesse a uma reforma profunda das políticas públicas da água em Portugal, os seus parâmetros essenciais viriam a definir-se, no plano institucional e no plano normativo, no período compreendido até 1994.

A criação do Ministério do Plano e da Administração do Território configurava uma base institucional renovada para as políticas hídricas assente nos pressupostos essenciais de um paradigma de governação ambiental que se

---

<sup>206</sup> eleito com a primeira maioria absoluta desde 1974.

procurava instituir, e que dava preponderância à transversalidade dos instrumentos de intervenção relativamente à emergente noção política de ambiente<sup>207</sup>. Na prática, extinguia-se a DGRAH, passando as suas funções essenciais a ser distribuídas por três direcções gerais, cujo âmbito de governação se estendia às políticas ambientais: a D.G. dos Recursos Naturais, a D.G. da Qualidade do Ambiente e a D.G. do Desenvolvimento Regional. Iniciava-se assim um período de transição em que se assistia ao desmembramento das instituições e das lógicas de governação que, ao longo de grande parte do século XX, haviam estruturado as políticas públicas da água em Portugal.

Contudo, esta transição nunca foi pacífica. Não só porque se continuava a reconhecer a necessidade de manter o carácter distintivo da administração das águas face aos restantes domínios de intervenção das políticas ambientais, mas também porque a compatibilização desejada entre as políticas hídricas e a generalidade das políticas ambientais respondiam a pressupostos distintos.

De facto, na lei orgânica do referido ministério, apesar de não terem sido regulamentadas, previa-se a criação de organismos de âmbito regional que tinham por fim a administração das águas à escala das bacias hidrográficas<sup>208</sup>. As Administrações de Bacia Hidrográfica, que se pretendia viessem a ser “organismos de âmbito regional, bem apetrechados tecnicamente, capazes de fazer uma gestão da água no âmbito das bacias hidrográficas e tendo em conta os aspectos de qualidade e quantidade” (Nunes Correia, 1991:8), constituir-se-iam como o “cerne do novo modelo de gestão da água”, devendo “ser o objecto de maior esforço de reforma institucional.

A sua criação era urgente, tanto mais que a disponibilidade crescente dos fundos comunitários fazia já prever um incremento muito significativo do

---

<sup>207</sup> Acerca da noção de ambiente ver Pato (2005).

<sup>208</sup> Artigo 68º do Decreto-lei nº 130/86 de 7 de Junho de 1986.

investimento público e privado ligado à utilização da água” (idem). E de acordo com o previsto em 1986, deveriam ser “criadas em 1988 e estar em pleno funcionamento em 1990” (idem:10), assimilando “as estruturas regionais da DGRN, designadamente as Direcções de Serviços Regionais do Douro, do Mondego, do Tejo, do Sul e do Guadiana, e os Núcleos Regionais de Saneamento Básico, provenientes da DGSB” (idem). Em articulação directa com as ABH’s previa-se também a criação, ao nível central, de uma “estrutura leve e tecnicamente bem apetrechada que desempenharia um papel crucial na definição de políticas nacionais” (idem:9).

Mas nesta tensão entre água e ambiente, o segundo acabaria por se tornar no paradigma dominante, com elevado prejuízo para o desenvolvimento das políticas hídricas. Apesar da urgência anunciada, o modelo de administração das águas proposto em 1986 só seria publicado em decreto-lei em 1990: “não é fácil explicar esta morosidade por razões de complexidade técnica. As versões originais do Decreto-lei nº 70/90 e da regulamentação complementar estavam concluídas em meados de 1987. (...) só veio a ser publicado em 1990, com um valor acrescentado relativamente à versão original que se julga ser negativo, e após mais de quatro anos ainda não tem qualquer eficácia por ausência de regulamentação” (idem:16).

E mesmo apesar desse atraso de quatro anos, o decreto-lei nº 70/90 nunca viria a ser regulamentado, constatando-se no final do mandato do XI Governo Constitucional, em 1991, que “o diagnóstico dos problemas e das limitações que foi feito em 1986 mantém-se quase inalterado após cinco anos, tendo-se mesmo agravado em alguns aspectos (...). Uma correcta articulação entre a vertente “obras públicas” e a vertente “ambiente” ainda não está alcançada e a faceta ligada estritamente à realização de obras hidráulicas acentuou-se a partir de finais de 1989. Existe ainda alguma inépcia em lidar com os problemas de qualidade da água e de controlo da poluição, não por falta de mérito dos técnicos envolvidos neste sector, mas por falta de massa crítica, apoio logístico,

estrutura organizativa e formulação coerente de políticas neste sector que ultrapassem a mera realização de tarefas de curto-prazo” (idem:15). E prevalece, “voluntária ou involuntariamente, uma visão “administrativista” relativamente à gestão da água” (idem:16).

Se tomarmos em consideração que o balanço apresentado no Livro Branco do Ambiente em 1991 foi elaborado por Francisco Nunes Correia, que exerceu de 1986 a 1989 o cargo de Director-Geral dos Recursos Naturais, ganha ainda maior legitimidade o diagnóstico produzido, uma vez que se constitui como um exercício de auto-avaliação crítica feito na primeira pessoa por um dos responsáveis pela implementação deste projecto de reforma, o que se constitui como acto praticamente inédito em Portugal no domínio das políticas hídricas: “as contradições intrínsecas e inevitáveis existentes na DGNR entre uma óptica de “obras públicas” e uma óptica de “ambiente”, foram resolvidas com a hegemonia concedida às obras e com o enfraquecimento da liderança da vertente ambiental” (idem:16).

Mas vai ainda mais longe na sua análise do problema o ex-director da DGRN: “esta parece ter sido uma solução de mera facilidade política, ditada por razões de curto prazo, e por um desconhecimento obstinado dos problemas realmente estruturantes que atravessam a gestão dos recursos hídricos no nosso país. Não se tratou tanto de uma opção de fundo mas, principalmente, de dificuldades em tomar opções de fundo. (...) Em suma, nem obras públicas nem ambiente, quando seria desejável que uma Direcção-Geral como a DGRN proporcionasse precisamente exemplos de obras realizadas sob a tutela do ambiente e subordinadas aos princípios que lhe são caros” (idem).

As dificuldades explicitadas por Nunes Correia manter-se-iam em 1991 com a publicação da lei orgânica do Ministério do Ambiente e Recursos Naturais<sup>209</sup> (ver mapa 11), agravando-se mesmo com a criação de uma situação embaraçosa:

---

<sup>209</sup> Decreto-lei nº 294/91 de 13 de Agosto



ao enunciar as funções essenciais das políticas hídricas nacionais, a lei orgânica do MARN remetia a sua execução para o INAG e respectivas Administrações de Recursos Hídricos. Ora, sucede que nenhum deles havia sido regulamentado, o que na prática significa que estes organismos públicos não existiam, não tendo portanto capacidades para exercer quaisquer funções que lhe fossem atribuídas. Na verdade, e apesar de ter sido criado em 1991, o INAG só entraria em funções dois anos mais tarde.

Foi necessário esperar até Maio de 1993, data da primeira revisão orgânica do MARN<sup>210</sup>, para que se resolvesse parcialmente o problema. Ao reorganizarem-se as estruturas centrais e regionais do ministério criavam-se cinco direcções de serviços regionais (Direcções Regionais do Ambiente e Recursos Naturais do Norte, Centro, LVT, Alentejo e Algarve), assim como o Instituto da Água (INAG), atribuindo-se a este último as funções de orientação e execução das políticas nacionais no domínio dos recursos hídricos e do saneamento básico. Em cada direcção regional funcionaria uma Direcção de Serviços da Água que teria como competências executivas “todas as funções de gestão dos recursos hídricos dentro da sua área de jurisdição, nomeadamente nas áreas da informação, planeamento e gestão do domínio hídrico, incluindo a vigilância e fiscalização e promoção de infra-estruturas”<sup>211</sup>.

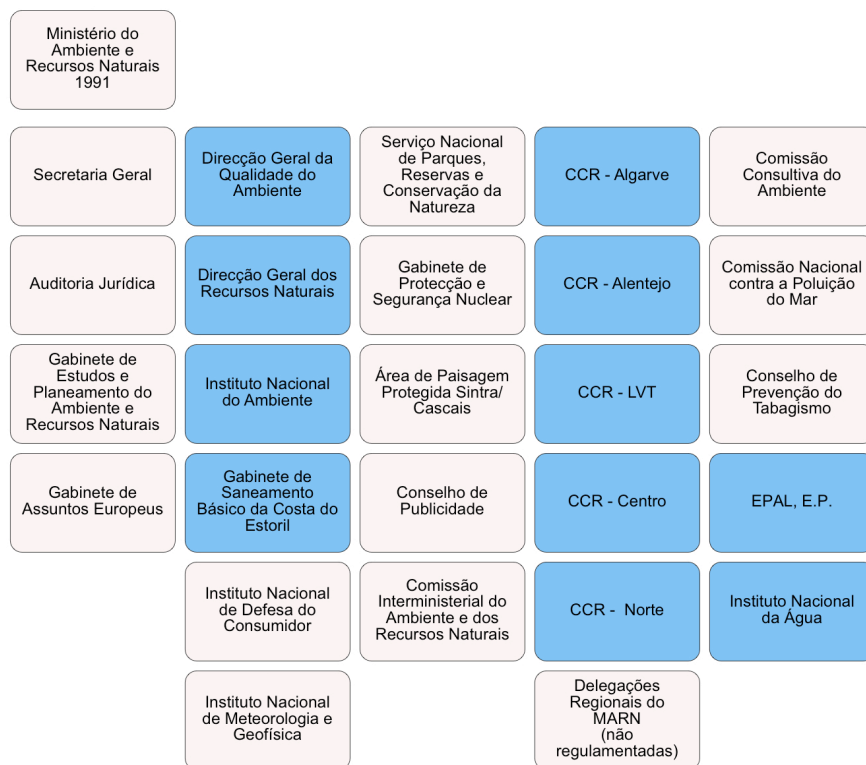
E ao INAG cabia a “prossecução das políticas nacionais no domínio dos recursos hídricos e do saneamento básico”<sup>212</sup>, nomeadamente a criação de sistemas de informação necessários à compilação dos balanços hídricos, o planeamento integrado das águas tendo como unidade de referência a bacia hidrográfica, o planeamento integrado do litoral e a definição dos grandes objectivos e estratégias para uma política de gestão integrada dos recursos hídricos nacionais.

---

<sup>210</sup> Decreto-lei nº 187/93 de 24 de Maio de 1993

<sup>211</sup> Decreto-lei nº 190/93 de 24 de Maio de 1993

<sup>212</sup> Decreto-lei nº 191/93 de 24 de Maio de 1993



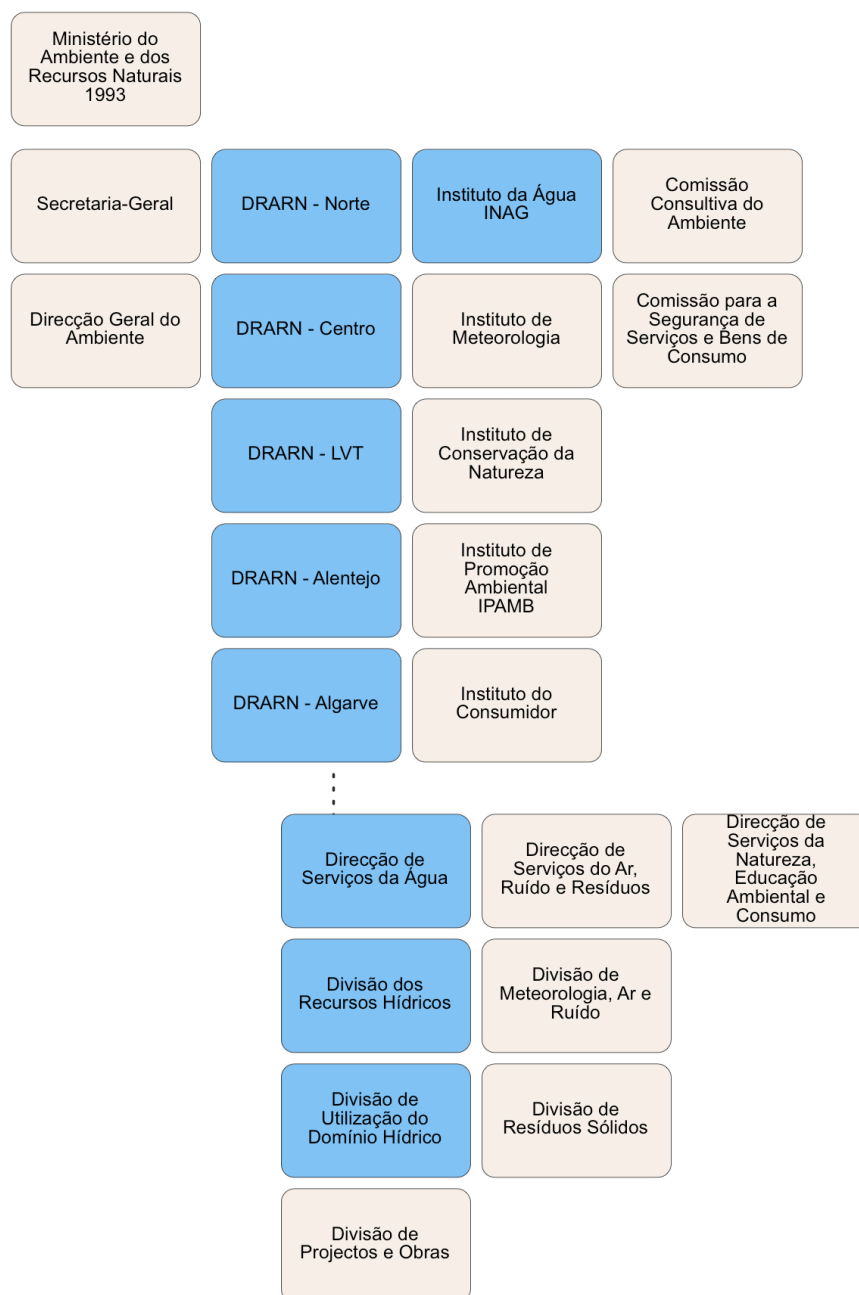
Mapa 10: orgânica da administração pública das águas - 1991

Contudo, e apesar de resolver a situação de vazio que se verificara entre 1986 e 1993, período durante o qual não existira uma instituição de referência para as políticas hídricas nacionais, a solução agora proposta criava uma disfunção entre a administração central e as administrações regionais dos recursos hídricos. Atribuindo-se ao INAG as funções de compilação dos balanços hídricos, de planeamento integrado das águas e de definição dos grandes objectivos e estratégias para uma política de gestão integrada dos recursos hídricos nacionais, não se previa na sua orgânica a existência de organismos de natureza regional que, assumindo as bacias hidrográficas como unidades territoriais de referência, complementassem as funções do INAG à escala regional: as DRARN's, que compreendiam as Direcções de Serviços da Água, e que deveriam exercer estas funções, não assumiam a bacia hidrográfica como unidade geográfica de referência, verificando-se sobreposições de competências e de meios técnicos em cada uma das bacias hidrográficas.

Para além disso, e apesar de não ser “a monitorização dos recursos hídricos um tema excessivamente complexo, requer ainda assim uma conjugação de experiências de campo e científica para a concretização e funcionalidade dos desenhos de rede que é difícil encontrar fora dos Serviços da Administração” (INAG, 2001:5). Ora, estas não se encontravam nas DRARN's, mas sim no INAG. Finalmente, e apesar de se afirmar que competia ao INAG a prossecução das políticas nacionais no domínio dos recursos hídricos e do saneamento básico, não existia na sua configuração orgânica qualquer unidade de serviço relativa ao saneamento básico.

Mas os problemas de natureza institucional manifestavam-se também ao nível da própria cultura organizacional do INAG, onde se verificava uma resistência à mudança para um paradigma ambiental de administração e planificação dos recursos hídricos: esta transição, dizia-nos Pedro Cunha Serra, “não é pequena e nem sempre foi bem compreendida. Os engenheiros civis dão lugar a outros especialistas: engenheiros do ambiente, juristas, economistas, geógrafos. Os

projectos e as empreitadas são substituídos progressivamente pelos estudos, pela regulamentação, pela colaboração na produção legislativa, pelo planeamento, pela avaliação de impactes e pela gestão” (Serra, 2004:76).



Mapa 11: orgânica da administração pública das águas - 1993

No entanto, dizia-nos o autor, no INAG “convivem dois mundos: o mais antigo, ligado às obras hidráulicas, cuja necessidade continua e continuará presente, e o mais novo, a protecção do ambiente aquático, cuja necessidade cada vez se afirma mais. Já tenho dito que existe um conflito de interesses, porventura não insanável mas um conflito, entre estes dois mundos: as obras hidráulicas têm geralmente impactes muito significativos sobre o ambiente aquático e por isso o regulador ambiental do sector não deve ocupar-se da sua promoção, sob pena de esquizofrenia” (idem).

Apesar dos problemas verificados, o desenho orgânico das políticas hídricas não se viria a modificar substancialmente com a criação do Ministério do Ambiente em 1997<sup>213</sup>, sucessor natural do Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais. A criação do Conselho Nacional da Água<sup>214</sup> como órgão consultivo que deveria acompanhar e apreciar a elaboração dos planos e projectos relativos à administração e aproveitamento dos recursos hídricos nacionais, assim como do Instituto Regulador das Águas e Resíduos, que viria substituir o Observatório Nacional dos Sistemas Multimunicipais e Municipais, apresentavam-se mais como unidades complementares relativamente às já existentes no exercício das funções essenciais das políticas hídricas do que propriamente como dimensões inovadoras do quadro institucional. E a estrutura essencial deste desenho orgânico viria a manter-se, apesar de se modificarem algumas competências e funções, até 2005.

A reforma política iniciada em 1986 não se limitava, contudo, ao plano institucional. Em 1990 seria publicado um diploma que definia “critérios e normas de qualidade com a finalidade de proteger, preservar e melhorar a qualidade da água em função dos seus principais usos”. Assumindo-se que o quadro legislativo vigente nesta matéria se caracterizava “pela desactualização,

---

<sup>213</sup> Decreto-lei nº 230/97 de 30 de Agosto de 1997

<sup>214</sup> Na verdade já havia sido criado, mas tinha desaparecido da orgânica de referência das políticas hídricas, não se encontrando registos do seu funcionamento.

dispersão e sobretudo inadequação técnica”<sup>215</sup>, procurava integrar as normas comunitárias e actualizar os parâmetros que deveriam orientar a administração pública das águas.

E mais tarde, entre 1993 e 1994, seria publicado um conjunto de diplomas que reconfiguravam algumas das dimensões essenciais da actuação do Estado no domínio da administração e planeamento dos recursos hídricos nacionais. Os primeiros formulavam os parâmetros essenciais do que viria a ser uma nova política para o sector do abastecimento e saneamento de águas em Portugal. Os seguintes, publicados em 1994, reviam o regime jurídico do planeamento, utilização e regime económico dos recursos hídricos nacionais.

O primeiro desse conjunto de diplomas (alteração à Lei de Delimitação dos Sectores), publicado em Outubro de 1993, assumia como propósito essencial criar um novo enquadramento jurídico que promovesse uma “verdadeira indústria da água e do tratamento de resíduos sólidos”<sup>216</sup> através do “aumento do grau de empresarialização do sector, incluindo capitais privados”<sup>217</sup>. Pretendendo aumentar-se o ritmo de investimento no sector, assim como resolver os problemas organizacionais que afectavam os serviços de águas, apresentava-se como solução a reabertura dos sistemas municipais ao sector privado, cujo acesso tinha sido vedado em 1977. Poucos dias depois publicava-se novo decreto-lei<sup>218</sup> que definia com rigor a natureza dos sistemas multimunicipais e municipais, permitindo a sua distinção: os primeiros seriam denominados sistemas “em alta” (a montante da distribuição de água ou a jusante da colecta de esgotos e sistemas de tratamento de resíduos sólidos) e os segundos sistemas “em baixa” (todos os restantes, independentemente da sua gestão ser municipal ou intermunicipal).

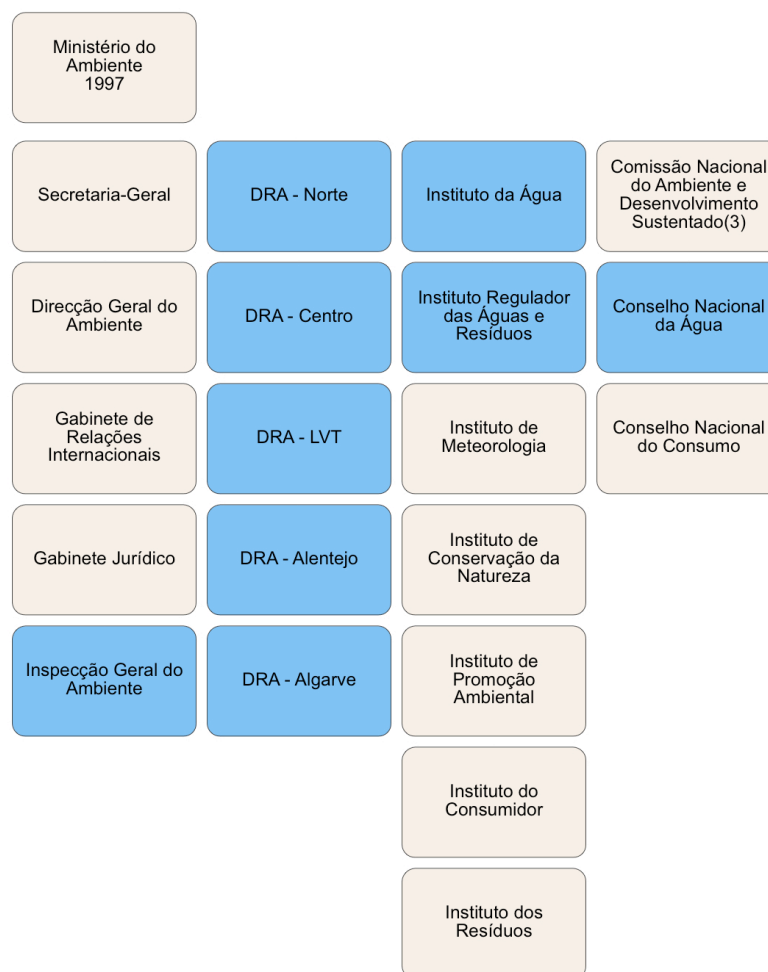
---

<sup>215</sup> Decreto-lei nº 74/90 de 7 de Março de 1990.

<sup>216</sup> Decreto-lei nº 372/93 de 29 de Outubro de 1993

<sup>217</sup> Idem

<sup>218</sup> Decreto-lei nº 379/93 de 5 de Novembro de 1993



Mapa 12:orgânica da administração pública das águas - 1997

No seguimento desta linha política seria constituída, um mês mais tarde, a sociedade anónima de capitais públicos Águas de Portugal<sup>219</sup>, que teria por missão promover a criação de empresas concessionárias dos sistemas multimunicipais, proporcionando ao mesmo tempo as condições necessárias ao investimento<sup>220</sup> e à empresarialização do sector em “alta”, que continuava vedado a empresas de capitais privados.

<sup>219</sup> Sub-holding do Instituto de Participações do Estado (IPE), que mais tarde se passaria a chamar apenas Águas de Portugal – AdP.

<sup>220</sup> Em grande parte garantido pelos fundos comunitários disponíveis para o sector.

Não se alterando as atribuições autárquicas relativas ao abastecimento e saneamento de águas, e acentuando-se a separação dos sistemas em “baixa” e em “alta”, as autarquias poderiam agora optar por três alternativas na gestão dos sistemas: a administração directa, em que os próprios serviços municipais assumiam a organização e exploração dos sistemas; a criação de serviços municipalizados, geralmente conhecidos por SMAS e que, apesar de não terem personalidade jurídica, detinham autonomia administrativa e financeira; a administração indirecta, que se materializava, ora na delegação dos sistemas, ora na sua concessão a entidades públicas (nos sistemas multimunicipais) e a entidades públicas e / ou privadas (nos sistemas municipais).

Nos sistemas em “baixa” a opção pela concessão dos serviços a empresas privadas dependia da escolha política feita por cada uma das autarquias. No caso dos sistemas em “alta”, o Estado criava um instrumento de natureza económica que deveria contribuir, não só para a resolução dos problemas de investimento em grandes infra-estruturas, mas também para o redimensionamento e empresarialização dos sistemas: o grupo AdP, funcionando como instrumento empresarial do Governo no domínio do abastecimento e saneamento de águas, daria início a um processo negocial que teria como interlocutores os municípios portugueses, e através do qual se procurava obter a concessão dos serviços que seriam atribuídas a empresas multimunicipais criadas para o efeito e cujo capital seria maioritariamente do Estado (sendo o remanescente distribuído pelos Municípios envolvidos).

Com esta reconfiguração procurava o Estado contribuir decisivamente para a resolução de um problema estrutural que se mantinha há décadas, e que o estudo publicado pelo Laboratório Nacional de Engenharia Civil em 1994, correspondendo a uma solicitação da Direcção Geral da Qualidade do Ambiente, vinha novamente confirmar: a “significativa falta de qualidade geral, que se traduz por grandes atrasos e carências em termos de cobertura, baixos níveis de serviço prestado aos utentes, baixa qualidade dos materiais e dos



equipamentos utilizados dos sistemas, falta de ordenamento do sector, alguma menor clareza institucional e carências várias dos agentes (Municípios) envolvidos” (LNEC, 1994, vol. I:1).

Para além disso, e apesar de se constatar que foi “especialmente ao longo dos últimos dez anos que a situação melhorou drasticamente” (idem:10), confirmava-se também a considerável dependência que o sector do saneamento básico mantinha relativamente ao “enquadramento institucional dos recursos hídricos, que tem vindo a viver ao longo dos últimos anos um período de transformação que ainda não terminou” (idem:14). Mantinha-se, portanto, uma “excessiva desagregação dos sistemas, com grande número de sistemas de pequena ou muito pequena dimensão, o que implica necessariamente uma aplicação pouco racional e optimizada dos investimentos pela inexistência do efeito de economia de escala” (idem).

Especialmente gravosa na perspectiva crescente de abertura do sector à iniciativa privada, dizia-se, esta situação exigia “mais do que nunca regras claras de articulação e de responsabilidade entre os intervenientes” (idem), ainda para mais verificando-se a “inexistência de indicadores de eficiência que permitam uma avaliação tecnicamente bem fundamentada do desempenho dos sistemas, sendo esta feita actualmente numa base exclusivamente subjectiva e consequentemente pouco fiável em termos comparativos” (idem:22). E concluía-se que, para além da reconfiguração dos sistemas, se justificava a criação de uma entidade reguladora que garantisse “a qualidade dos serviços prestados pelos sistemas multimunicipais e municipais de água de abastecimento público, de águas residuais urbanas e de resíduos sólidos urbanos, supervisionando a concepção, execução, gestão e exploração dos sistemas, bem como garantir o equilíbrio do sector e a sustentabilidade económica desses sistemas”<sup>221</sup>.

---

<sup>221</sup> Artigo 1º do Decreto-lei nº 362/98 de 18 de Novembro de 1998 que aprova os estatutos do Instituto Regulador de Águas e Resíduos (onde se extingue o Observatório Nacional dos Sistemas Multimunicipais e Municipais). O primeiro órgão regulador seria criado pelo Decreto-lei nº 147/95 de 21 de Junho de 1995 (Observatório Nacional dos Sistemas Multimunicipais e

A separação dos sistemas em “alta” e “baixa”, a empresarialização do sector, particularmente em “alta”, e a criação de um órgão regulador constituíam-se assim como eixos centrais de uma política que procurava resolver os problemas estruturantes deste domínio de intervenção das políticas hídricas, essencialmente através da tentativa de “implementação de soluções integradas envolvendo vários municípios, visando desse modo (sobretudo quando os investimentos a realizar em alta, dada a complexidade das situações ambientais a resolver, excedessem a capacidade técnica, financeira e de gestão dos municípios envolvidos) a geração de economias de escala, tanto no investimento como na exploração, com o consequente reflexo positivo a nível tarifário” (IRAR, 2004, vol. I:6).

Contudo, esta configuração aplicava-se sobretudo aos sistemas em “alta”, deixando-se praticamente intacto o modelo de governação previsto para os sistemas em “baixa”, onde prevaleciam, para além das dificuldades que já vinham sendo evidenciadas há décadas, as que agora decorriam dos “procedimentos administrativos que tornavam difícil a realização atempada e eficaz dos projectos financiados pelo Fundo de Coesão” (idem:7). No entanto, a simples abertura da exploração dos sistemas ao sector privado não parecia constituir-se como solução suficiente para que se resolvessem os problemas diagnosticados, até porque a sua dimensão não os tornava apelativos ao investimento privado, impedindo economias de escala: entre 1995 e 1999, do total dos municípios portugueses apenas 12 concessionaram sistemas de abastecimento e saneamento de águas, sete dos quais seriam explorados pelo grupo AdP e apenas 5 por entidades privadas (IRAR, 2004, vol. I:51).

Uma década depois viria a constatar-se que a situação, “no que respeita à gestão dos serviços de águas e resíduos, pese embora o extraordinário desenvolvimento ocorrido na última década, apresenta ainda da parte dos

---

Municipais), mas que nunca viria a exercer funções, sendo depois substituído pelo Instituto Regulador de Águas e Resíduos.

municípios portugueses alguma falta de conhecimento nesta área, de recursos humanos habilitados e de tradição na procura da eficácia e da eficiência” (idem:36). O diagnóstico produzido pela entidade reguladora em 2004 tornava evidente “que os municípios se deparam com o facto de, face ao afluxo dos fundos financeiros comunitários, verem aumentados muito significativamente o número de sistemas sob sua responsabilidade e, face aos compromissos da nova legislação ambiental, terem de melhorar muito rapidamente a qualidade de exploração dos seus actuais sistemas. Alguns municípios não estão preparados para essa tão rápida e profunda transformação, por falta de estrutura organizacional, de recursos humanos, de meios materiais e de especialização” (idem:36). E aquele que durante décadas havia sido considerado como um dos problemas estruturantes do sector (a insuficiência dos meios financeiros disponíveis), transformava-se agora num problema, por excesso: os municípios não tinham capacidade para gerir os avultados meios financeiros que eram disponibilizados, nem tão pouco a exploração dos sistemas.

A afirmação de que o problema não era financeiro, de resto, já havia sido feita por Armando Lencastre em 1987<sup>222</sup>, contrariando o discurso político da época: “a responsabilidade do sector continuou na mão das 305 autarquias, cujas finanças seriam reforçadas. Como se fundamentalmente de finanças se tratasse, quando não é demais afirmar, embora para escândalo de alguns, que os problemas financeiros nunca são os principais e que, quando os meios financeiros falham, sobretudo num sector de base como é o saneamento básico, é porque já falharam anteriormente muitos outros condicionamentos, falhas resultantes de incapacidades institucionais, que se alimentam de incapacidades humanas e políticas, e reciprocamente, um autêntico círculo vicioso” (Lencastre, 1987:9).

No que diz respeito à actividade do grupo AdP no domínio exclusivo das águas, entre 1993 e 1999 assistiu-se à criação de seis sistemas multimunicipais: dois

---

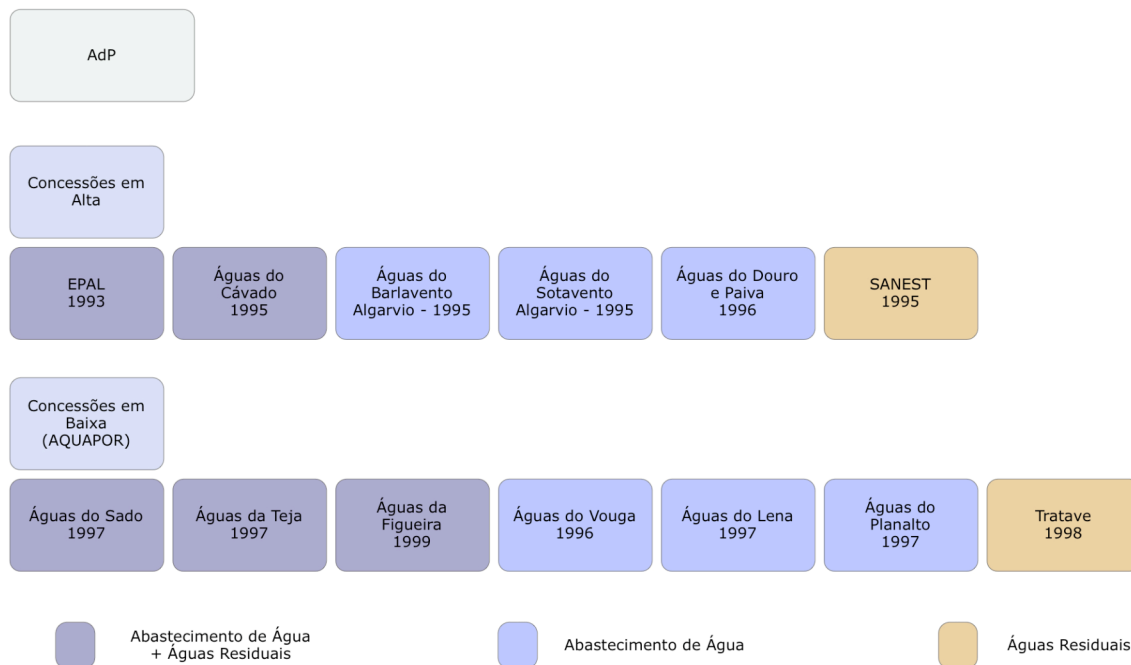
<sup>222</sup> Chefe de Divisão de Hidráulica Fluvial do Serviço de Hidráulica e posteriormente fundador da Hidroprojecto.

integravam o abastecimento e o saneamento de águas, três eram exclusivamente dedicados ao abastecimento de água e um operava exclusivamente no saneamento de águas residuais. E em “baixa” o grupo concorria às concessões dos serviços que seriam atribuídas pelos municípios que optavam por este modelo de gestão, vindo a ganhar sete concessões (ver mapa 12). De facto, ao assumir uma lógica de funcionamento empresarial, a filosofia do grupo AdP extravasava o domínio exclusivamente público / nacional: primeiro, procurar-se-ia uma posição sólida no mercado nacional que se manifestaria, não só na vertente em “alta”, mas também na vertente em “baixa”; depois iniciar-se-ia um processo de internacionalização que levaria à entrada do grupo nos mercados da água em Moçambique, Cabo-Verde, Timor-Leste e Brasil, onde concorreria com empresas do sector privado.

Pode assim dizer-se que a actuação do Estado neste domínio era, do ponto vista político, bicéfala. Nos sistemas em “baixa”, e apesar dos problemas recorrentemente afirmados, não se produzia uma reforma estruturante do modelo político vigente: ao acentuar-se a separação dos sistemas em “alta” e “baixa”, mantinha-se a escala municipal dos serviços no caso dos segundos, que determinava uma elevada dispersão territorial, assim como uma fraca adesão ao sistema de concessões que limitava a empresarialização do sector. Nos sistemas em “alta”, reconfigurava-se a postura do Estado, que apostava num modelo empresarial que se expandia muito para além do território nacional. Para além disso, criava-se uma situação inédita no modelo de regulação: a entidade reguladora e as empresas reguladas respondiam ambas perante a mesma tutela governativa, ou seja, o Estado regulava-se a si próprio.

Em qualquer dos casos, as funções de regulação desempenhadas pelo IRAR no âmbito dos sistemas concessionados em ambas as vertentes (alta e baixa), deixavam de fora todos os modelos de administração que não fossem concessionados, nomeadamente aqueles onde se verificavam historicamente os

problemas estruturantes que temos vindo a referir e que recorrentemente eram diagnosticados no sector.



Mapa 13: concessionárias dos sistemas em “alta” e “baixa” do grupo AdP (1993 – 1999)

Para além da reconfiguração do sector do abastecimento e saneamento de águas, assistia-se também em 1994 à publicação de um pacote de diplomas que estruturava três dimensões distintas das políticas hídricas nacionais: o decreto-lei nº 45/94 regulava o processo de planeamento de recursos hídricos nacionais; o decreto-lei nº 46/94 revia, actualizava e procurava unificar o regime jurídico da utilização do domínio hídrico sob jurisdição do Instituto da Água; o decreto-lei nº 47/94 estabelecia o regime económico e financeiro da utilização do domínio público hídrico, também sob jurisdição do Instituto da Água.

O processo de planeamento, apesar de se enunciar como função da administração pública das águas muito antes de 1993, raramente havia produzido os efeitos desejados. A primeira referência explícita à necessidade de

se criarem planos de ordenamento das águas ocorre em 1971<sup>223</sup>, com a definição de disposições relativas à classificação, protecção e exploração de albufeiras de águas públicas. Contudo, foi necessário esperar até 1993 para que o primeiro Plano de Ordenamento de Albufeiras viesse a ser aprovado, sucedendo-se os restantes até 2007.

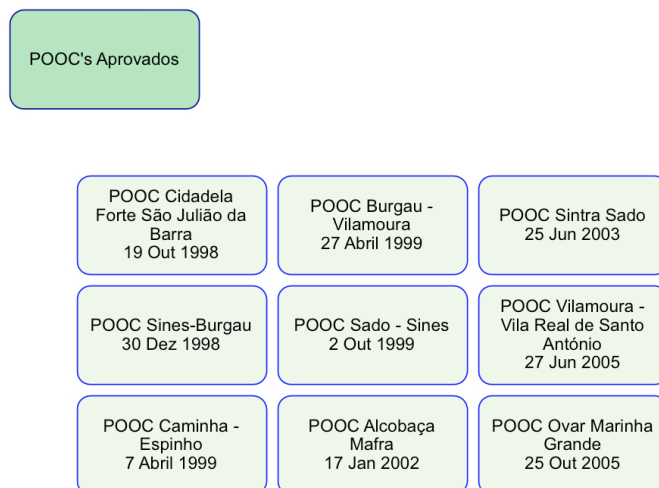
POA's Aprovados				
POA Azibo 8 Junho 1993	POA Alvito 26 Dez 1998	POA Montargil 8 Maio 2002	POA Monte da Rocha 29 Set 2003	POA Pego do Altar 24 Feb 2005
POA Caia 13 Julho 1993	POA Maranhão 6 Out 1999	POA Alqueva e Pedrógão 13 Maio 2002 4 Agosto 2006	POA Apartadura 15 Dez 2003	POA Santa Águeda e Pisco 28 Junho 2005
POA Gameiro 17 Agosto 1993	POA Cabril, Bouçã e Sta. Luzia 13 Março 2002	POA Cova do Viriato 31 Março 2003	POA Touvedo e Alto Lindoso 8 Março 2004	POA Tapada Grande 4 Julho 2005
POA Póvoa e Meadas 9 Março 1998	POA Régua e Carrapatelo 23 Março 2002	POA Castelo de Bode 10 Maio 2003	POA Bravura 12 Junho 2004	POA Divor 6 Julho 2005
POA Vigia 20 Abril 1998	POA Caniçada 7 Maio 2002	POA Monte Novo 14 Agosto 2003	POA Vilar 5 Nov 2004	POA Enxoé 15 Dez 2006

Mapa 14: Planos de Ordenamento de Albufeiras aprovados até 2007.

Também em 1993 é criada a figura dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira<sup>224</sup>, que deveriam constituir-se como elementos essenciais da administração do litoral marítimo, ficando a sua execução a cargo do INAG, que os deveria concluir no prazo de dois anos, ou seja, em 1995. Contudo, a sua execução seria adiada, sendo o primeiro POOC publicado em 1998 e o último em 2005.

<sup>223</sup> Decreto-Lei n.º 502/71 de 18 de Novembro de 1971

<sup>224</sup> Decreto-lei nº 309/93 de 2 de Setembro de 1993



Mapa 15: Planos de Ordenamento da Orla Costeira publicados até 2005.

E em 1994 procedia-se à revisão da função de planeamento dos recursos hídricos nacionais<sup>225</sup>, que deveria passar a orientar-se por uma abordagem territorialmente integrada. Procurava expandir-se a função de planeamento, considerando-se que “a administração, com base no diagnóstico da situação e com o recurso ao planeamento integrado, fica em condições de, em alternativa à gestão casuística, desenvolver uma política, no tempo e no espaço, dos recursos hídricos disponíveis”<sup>226</sup>. Na verdade, o planeamento passava a ser entendido como elemento central ao processo de produção de informação de base que deveria servir de suporte à administração dos recursos e que permitiria, em consonância com os diagnósticos aí apresentados, determinar os objectivos e definir as medidas a implementar. Acrescentavam-se assim aos planos de ordenamento de albufeiras, regulamentados em 1971, e aos planos de ordenamento da orla costeira, regulamentados em 1993, o Plano Nacional da Água e os Planos de Bacia Hidrográfica como instrumentos essenciais da função de planificação. O primeiro abrangia todo o território nacional, devendo o INAG garantir a sua publicação até 1997. Os segundos deveriam ser executados pelo INAG e pelas DRARN's, devendo estar concluídos em 1996.

<sup>225</sup> Decreto-lei nº 45/94 de 22 de Fevereiro

<sup>226</sup> Idem.

A planificação dos recursos hídricos nacionais deveria, neste sentido, configurar a actuação do INAG ao nível nacional e regional em quatro dimensões distintas: o diagnóstico geral dos recursos hídricos nacionais; a definição de objectivos ambientais de curto, médio e longo prazo; a proposta de medidas e acções, respectiva análise de cenários alternativos e definição de prioridades; a programação física, financeira e institucional das medidas e acções seleccionadas. E na medida em que estes elementos se consideravam essenciais à gestão integrada das águas, assumia-se a urgência da sua execução, e da sua posterior actualização regular: o PNA deveria ser revisto oito anos depois da sua publicação; os PBH deveriam ser revistos de seis em seis anos. No entanto, e apesar da urgência referida, o PNA só seria publicado em 2001, com quatro anos de atraso; e os Planos de Bacia Hidrográfica só seriam publicados entre Dezembro de 2001 e Março de 2002, com cinco e seis anos de atraso relativamente aos prazos previstos (mapa 15).

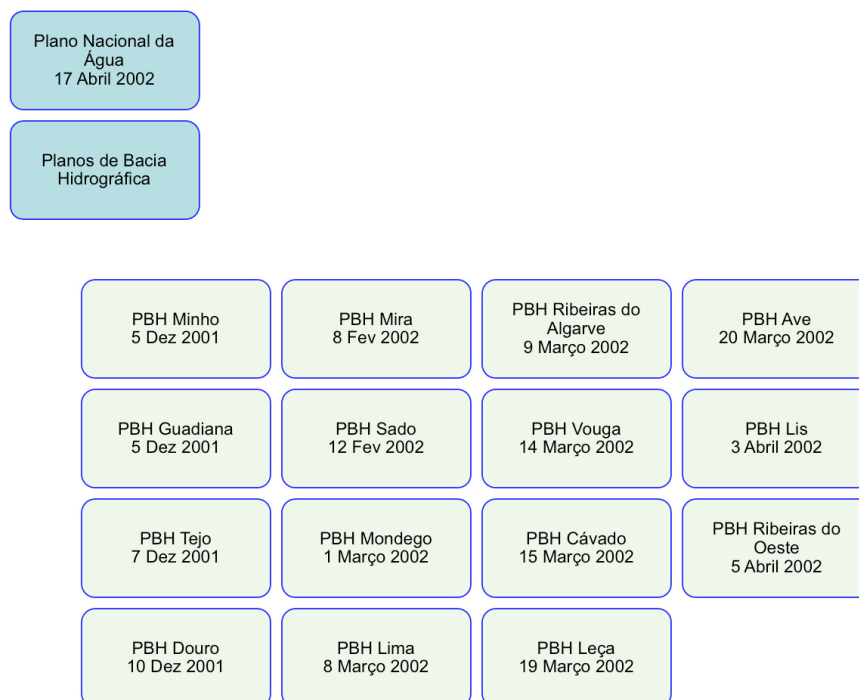
Se para este atraso contribuiu, não só a inexistência de unidades administrativas descentralizadas que articulassem a actuação do INAG à escala regional, mas também a deficiência dos sistemas de informação e monitorização dos recursos hídricos nacionais que seriam essenciais ao processo de diagnóstico, em lugar de se resolverem estes problemas criaram-se três figuras institucionais distintas que deveriam contribuir para a melhoria qualitativa e agilização dos processos de planeamento: o Conselho Nacional da Água, os Conselhos de Bacia Hidrográfica e a Comissão de Gestão de Albufeiras. No primeiro, estando representadas a Administração Pública e as organizações profissionais e económicas mais significativas à escala nacional, definiam-se como suas funções essenciais o acompanhamento da elaboração do PNA e a preparação de informação acerca de projectos e planos de interesse geral que afectassem substancialmente o planeamento dos recursos hídricos ou os usos da água. Os conselhos de bacia assumiam as mesmas funções e competências, mas à escala regional das bacias hidrográficas. E a Comissão de Gestão de Albufeiras deveria coordenar o planeamento e exploração de albufeiras de



águas públicas, dividindo-se em três zonas territoriais de intervenção em função das particularidades climáticas e hidrológicas de cada uma delas: zona norte, zona centro e zona sul.

Apesar da importância que estes conselhos poderiam ter no diagnóstico e na participação dos agentes na administração dos recursos hídricos às escalas nacional, regional e local, a sua composição e os resultados da sua actividade são ainda hoje raramente publicitados, colocando-se igualmente dúvidas relativamente aos critérios em função dos quais são escolhidos os elementos que devem fazer parte dos referidos conselhos: “não é fácil ao público saber quais as organizações representadas em cada um dos 15 Conselhos de Bacia, o que impede à partida o seu contacto e contributo em termos de participação nas decisões dos Conselhos. Por outro lado, se 8 dos representantes dos utilizadores representam Câmaras Municipais da Bacia Hidrográfica indicadas pela Associação de Municípios, os restantes 8 utilizadores são escolhidos pelo Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território, sob proposta do INAG (para os rios internacionais) e das DRAOT's (para os rios nacionais), sem critérios pré-estabelecidos” (INAG: 2001, 12-II:7).

Ao que se conclui, no próprio Plano Nacional da Água, que “se em todos os temas tratados ao longo dos capítulos anteriores do PNA o deficit e a dispersão da informação, a falta de monitorização e a insipiência do conhecimento integrado sobre a realidade portuguesa foram recorrentemente referidos como obstáculos à caracterização e diagnóstico e, em suma, ao planeamento, em nenhum outro tema estes factores atingem a magnitude que atinge na matéria objecto deste capítulo” (idem:13).



Mapa 16: data de conclusão do PNA e dos PBH de primeira geração

O segundo diploma publicado em Fevereiro de 1994 dizia respeito à necessidade de rever, actualizar e unificar o regime jurídico da utilização do domínio hídrico, sob jurisdição do INAG, “contando para tal com as regras definidas ao nível do Plano Nacional da Água e dos planos de bacia hidrográfica”<sup>227</sup>. Distinguindo treze tipos distintos de utilizações das águas que deveriam ser tituladas por licença ou contrato de concessão, clarificava os seus termos e parâmetros essenciais, e definia uma ordem de prioridades de utilização em caso de conflito de usos. Pretendia-se com este decreto rever a legislação que, desde 1919 (Lei de Águas), vinha regulando esta matéria, actualizando-a e sujeitando-a a controlo por parte das autoridades competentes. Ficariam sujeitas a título de utilização, neste sentido, todas as actividades que pudessem colocar em causa a disponibilidade quantitativa ou qualitativa das águas, independentemente de serem águas públicas ou privadas, e instituíam-se

<sup>227</sup> Decreto-lei nº 46/94 de 22 de Fevereiro de 1994.

que “o título de utilização deve prever que o utilizador se abstenha da prática de actos ou actividades que causem a exaustão ou degradação dos recursos hídricos e outros impactos negativos sobre o meio hídrico da prática de actos ou actividades que inviabilizem usos alternativos considerados prioritários”<sup>228</sup>. As licenças seriam atribuídas pelas Direcções Regionais do Ambiente e Recursos Naturais, e os contratos de concessão seriam autorizados pelo Ministro do Ambiente e Recursos Naturais.

Por fim, o decreto-lei nº 47/94 de 22 de Fevereiro estabelecia o regime económico e financeiro da utilização das águas que havia sido regulado no diploma anterior. Assumindo como fim essencial do Governo “fornecer água de forma fiável e estável no tempo, em quantidade e qualidade, ao maior número de portugueses, bem como rentabilizar os investimentos realizados e assegurar a rentabilidade dos que se venham a realizar”<sup>229</sup>, definiam-se os parâmetros financeiros de utilização da água que se deviam orientar pela necessidade imprescindível de “atribuir um valor (preço) justo e adequado ao recurso, em função do significado que realmente tem a sua utilização”<sup>230</sup>. O regime económico-financeiro instituído procurava, desta forma, a “transferência do sistema “contribuinte / obra pública” para um sistema “consumidor–utilizador / investimento””<sup>231</sup>, que se considerava mais justo, rico e dinâmico: definiam-se taxas de utilização do domínio público hídrico para quatro tipos essenciais – a captação de água; a extracção de materiais inertes; a ocupação de terrenos ou planos de água; a rejeição de águas residuais – e previa-se que os valores decorrentes destas taxas pudessem vir a financiar a estrutura administrativa das águas que se pretendia implementar.

Na prática, e em função do articulado dos decretos-lei nº 46 e nº 47 de 22 de Fevereiro de 1994, passavam a sujeitar-se a título de utilização e ao pagamento

---

<sup>228</sup> Idem.

<sup>229</sup> Decreto-lei nº 47/94 de 22 de Fevereiro de 1994.

<sup>230</sup> Idem.

<sup>231</sup> Idem

de taxas grande parte das utilizações mais significativas das águas. Contudo, e para que se pudesse implementar uma regulação desta natureza, seria necessário que existissem meios e estruturas de fiscalização que, à escala de todo o território nacional, tivessem a capacidade de identificar e avaliar as referidas utilizações. Sucede que as funções de fiscalização das águas, que se haviam instituído em 1884 com a criação dos Serviços Hidráulicos, e que em 1935 evoluíram para a figura dos guarda-rios<sup>232</sup>, não tinham sido sujeitas a qualquer tipo de incremento até 1977, verificando-se a sua redução a partir de então: as “referências às acções de polícia se foram desvanecendo e hoje se encontram completamente eliminadas” (INAG, 2001, 2-II:66).

Na avaliação produzida no Plano Nacional da Água acerca dos quadros de pessoal em vigor a 2001 no INAG e nas DRAOT's tornava-se evidente a situação generalizada de carência de pessoal e, particularmente, a falta de pessoal qualificado que caracterizam estes serviços: prevendo “para o INAG (isto é, para a extinta DGRAH e, também para a extinta DGRN) 67 chefes de lanço (o diploma que anteriormente havia fixado o quadro de pessoal da Direcção Geral dos Serviços Hidráulicos, D.L. nº 605/72, de 30 de Dezembro, extinta pelo D.L. nº 117-D/76 de 10 de Fevereiro, contemplava 60 chefes de lanço); para as DRA (isto é, para as extintas DRARN), consideradas no seu conjunto, na área funcional de fiscalização e vigilância nos domínios do ambiente, recursos naturais e património natural: vigilantes da natureza – 83; guardas da natureza – 334; destes últimos sendo 270 expressamente a extinguir quando vagarem. Fica patente uma opção que foi adoptada em 1977 de não se reforçarem as capacidades de fiscalização e de polícia no contexto dos serviços hidráulicos e, em 1995, de se reduzirem drasticamente os lugares de quadro das direcções regionais do ambiente com funções de fiscalização.” (idem:66).

Além disso, e sendo vastas e multi-facetadas as atribuições e competências específicas dos serviços, a sua “concretização eficiente e a tempo implicariam

---

<sup>232</sup> Decreto-lei nº 26117 de 23 de Novembro de 1935.

meios humanos e materiais mais poderosos dos que têm vindo a dispor tais serviços e organismos desde há anos (provavelmente desde as respectivas criações). Aparte a dimensão de tais meios seria necessário que a própria concepção de alguns diplomas fosse menos complicada no que respeita à articulação entre as atribuições conferidas aos mesmos serviços e organismos do ministério e até doutros ministérios” (idem).

Se a primeira medida relativa à regulamentação das questões relacionadas com a qualidade da água se materializava com a publicação do decreto-lei nº 74/90 de 7 de Março de 1990, onde se apresentaram pela primeira vez de forma sistemática os critérios e normas de qualidade a observar nas funções de protecção, preservação e melhoria das águas em função dos seus principais usos, previa-se aí também que as principais competências neste domínio fossem distribuídas, não só pelos serviços do Ministério do Plano e da Administração do Território (Direcção Geral da Qualidade do Ambiente e à Direcção Geral dos Recursos Naturais), mas também pelos serviços competentes de todas as áreas governativas em que se previa uma utilização das águas (Direcção Geral da Marinha, Direcção Geral de Hidráulica e Engenharia Agrícola, Direcções Regionais da Agricultura, Direcção Geral das Florestas, Direcção Geral das Pescas, Serviço Nacional de Parques, Reservas e Conservação da Natureza, Direcção Geral dos Portos, Direcção Geral da Indústria e Câmaras Municipais).

Para o efeito seria criada uma Comissão Consultiva da Qualidade da Água que integraria representantes de todos estes serviços, e que deveria emitir pareceres sobre a alteração das normas de qualidade da água, assim como apreciar os planos de promoção de qualidade da água. Mais tarde, e no já referido Decreto-lei nº 46/94, regulamentou-se o licenciamento do domínio hídrico, nomeadamente no que diz respeito às descargas de efluentes e, a 1 de Agosto de 1998, procedia-se à revisão das normas e critérios de qualidade da água, transpondo-se para o direito interno as directivas comunitárias relativas à

qualidade da água e à protecção das águas superficiais e subterrâneas contra a poluição provocada por certas substâncias perigosas, revogando-se o decreto de 1990.

No Plano Nacional de Política do Ambiente (1995) já se haviam definido medidas que tinham como propósito resolver as disfunções ambientais graves associadas à água, anunciando-se inclusivamente a disponibilidade de verbas que, no quadro orçamental do PDR, estavam destinadas às Câmaras Municipais: 52,6 milhões de contos. Para além disso, e constatando-se que a “carga poluente total, doméstica e industrial, pode estimar-se em cerca de 40 milhões de habitantes equivalentes, mais de 80% localizados em 9 distritos que correspondem a cerca de 40% do total do território” (MARN, 1994, anexos:35), e que “as cargas poluentes lançadas, actualmente, nos meios hídricos, correspondem a valores 10 a 13 vezes superiores aos legislados” (idem:36), definia-se como prioritária a necessidade de implementação de um sistema de controlo e gestão da qualidade da água.

Mas não só se anunciava a intenção política, como se determinavam metas objectivas a alcançar: pretendia-se que a política de gestão da água a implementar fosse capaz de integrar aspectos qualitativos e quantitativos, nomeadamente através da adopção de “medidas que visem alcançar um nível de tratamento de 80% dos efluentes industriais e agro-industriais, o cumprimento integral e rigoroso da legislação relativamente à qualidade da água, a avaliação dos resultados alcançados com a legislação existente relativamente à qualidade da água e introdução das alterações que se revelem adequadas, a adopção de medidas para protecção e salvaguarda de zonas não poluídas ou que podem vir a ser fonte de abastecimento, a criação de mecanismos que estimulem uma utilização eficiente dos recursos e a redução na fonte das cargas poluentes” (MARN, 1994:25).

O reforço dos mecanismos necessários ao cumprimento desses objectivos tornava-se essencial, prevendo-se que o suporte financeiro dos investimentos e participações previstas no âmbito do Programa Operacional do Ambiente e no PEDIP II ascendessem a um total na ordem dos 258 milhões de contos. E acrescentava-se ainda, no domínio das águas subterrâneas, a elaboração de um Plano Nacional de Recuperação, Protecção e Conservação dos Sistemas Hídricos Subterrâneos que deveria conduzir à implementação do sistema de licenciamento previsto no D.L. 46/94 e ao aperfeiçoamento do sistema de recolha de dados relativos aos recursos hídricos subterrâneos.

Contudo, e tal como em tantos outros domínios das políticas hídricas que temos vindo a descrever, a mera enunciação dos objectivos, dos planos e, até mesmo a regulação jurídica das normas a cumprir, não demonstraram ser meios suficientes para uma efectiva política de protecção e melhoria da qualidade das águas. No Plano Nacional da Água, sete anos mais tarde, ou seja, ultrapassados todos os prazos previstos no PNPA, e sem que se produzisse uma avaliação da aplicação dos fundos comunitários, diagnosticavam-se problemas relativos ao incumprimento da legislação, à inexistência, inadequação ou insuficiência de programas de monitorização, à ausência generalizada de sistemas de auto-controlo por parte das entidades responsáveis pelos sistemas de tratamento de águas residuais urbanas e industriais e insuficiências relativas às acções de fiscalização e inspecção (INAG, 2001, 6-II:4). E como justificação para esta situação adiantavam-se a falta de meios humanos e materiais, em particular nas DRAOT's, a falta de uniformidade na interpretação e aplicação dos diplomas legais pelas várias instâncias a que diziam respeito, assim como a falta de coordenação operacional entre elas e, finalmente, a inexistência de documentos de fundamentação e de justificação sobre o teor dos diplomas que deveriam ser aplicados.

O diagnóstico produzido e apresentado publicamente no PNA, em 2001, afirmava que “em termos globais é possível constatar que existe ainda uma

deficiente capacidade de tratamento da carga poluente que é produzida pelos diferentes sectores utilizadores, nomeadamente o sector doméstico e o sector industrial (...). Atendendo à cobertura ainda existente no país quanto a estações de tratamento de águas residuais, e ao grau de eficácia médio existente nas ETAR, obtém-se de facto uma taxa média global de remoção em matéria orgânica que ronda os 35%. Este valor, sendo relativamente modesto, traduz na realidade um dos maiores problemas actuais de qualidade da água no país” (INAG, 2001, 6-II:44).

Pelo que se concluíra que “prevalecem significativas dificuldades de informação, quer por inexistência, quer por falta de sistematização, que não permitem produzir uma avaliação consistente do cumprimento das directivas, ou da correspondente legislação nacional, bem como quantificar meios necessários à sua implementação” (idem:45), acrescentando-se também que “para a correcta e necessária aplicação das directivas detecta-se uma inadequada organização e articulação inter-departamental, uma deficiente rede de infra-estruturas, e uma flagrante carência de meios humanos e financeiros que condiciona a capacidade de resposta e as possibilidades de alteração da prática corrente.” (idem).

De facto, a inexistência de mecanismos de avaliação e de fiscalização suscitava sérias dúvidas acerca da utilização dos elevados montantes financeiros atribuídos ao sector e que se apresentaram no Plano Nacional da Água. Entre 1990 e 2000 o investimento médio no sector, na ordem dos 50 milhões de contos<sup>233</sup> anuais, contribuía apenas para um crescimento do nível médio de atendimento dos serviços de abastecimento de 10% e de 34% nos índices de tratamento e recolha de águas residuais (INAG, 2001, 11-II:18).

---

<sup>233</sup> Cujas fontes de financiamento resultam: do Orçamento Geral do Estado; de Contratos-programa de apoio à Administração Central e à Administração Local; de financiamento bancário comercial às autarquias e empresas; de Fundos Comunitários de apoio à Administração Central, Autarquias, Empresas Concessionárias, Indústria e Agricultura; de financiamentos do Banco Europeu de Investimentos ao Estado, às empresas concessionárias e às empresas municipais; de taxas e tarifas cobradas.



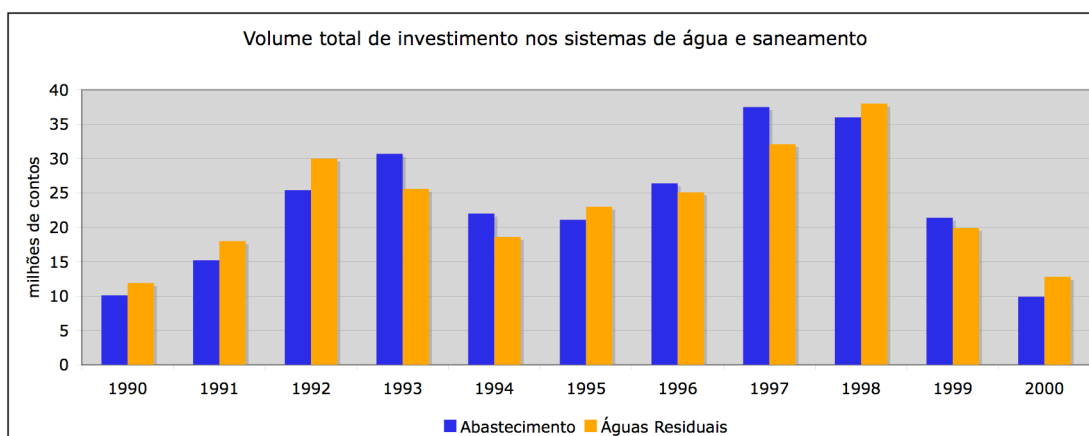


Gráfico 19: volume total de investimento nos sistemas de água e saneamento

Tornavam-se assim evidentes os problemas estruturantes da reforma política que se começou a operar a partir de 1986 e cujos princípios essenciais viriam a ser definidos até 1994. Se o objectivo principal consistia em criar um paradigma de administração das águas que deveria ter como pressupostos essenciais o planeamento integrado das águas, a sua gestão racional e a integração dos aspectos qualitativos e quantitativos das suas utilizações, a inexistência de um quadro institucional de referência adequado aos propósitos definidos, assim como a total ausência de mecanismos de avaliação e fiscalização, tornavam evidente a inoperância política que se vinha agudizando com o passar dos anos.

A função de planeamento, apesar de se ter desenvolvido ao nível nacional e das bacias hidrográficas do país, foi desempenhada pelo INAG<sup>234</sup>, que não dispunha de unidades descentralizadas de administração, e pelas DRAOT's<sup>235</sup>, que não tinham como fim essencial a administração dos recursos hídricos. Daí que se tenham verificado atrasos significativos na publicação dos planos nacionais e regionais que deveriam orientar as funções de administração e gestão dos

<sup>234</sup> Responsável pela elaboração do Plano Nacional da Água e pelos planos de Bacia Hidrográfica do Minho, Douro, Tejo e Guadiana.

<sup>235</sup> Responsáveis pela elaboração dos Planos de Bacia Hidrográfica: do Lima, Cávado, Ave, e Leça (DRARN Norte); do Vouga, Mondego e Lis (DRARN Centro); das Ribeiras do Oeste (DRARN LVT); do Sado e do Mira (DRARN Alentejo); das Ribeiras do Algarve (DRARN Algarve).

recursos hídricos nacionais, por um lado, e que se tenha sentido uma dificuldade recorrente em actualizar os dados aí compilados, por outro.

No domínio institucional, tornava-se cada vez mais evidente o conflito de interesses entre uma política ambiental que se procurava desenvolver à escala regional através de unidades desconcentradas, mas cuja delimitação territorial não coincidia com a das bacias hidrográficas nacionais. Para além disso, verificavam-se conflitos ao nível das culturas institucionais existentes dentro do próprio INAG, em que a sensibilidade a uma política de protecção dos recursos hídricos nacionais parecia ser dominada pela visão hidráulica e de obras públicas que prevalecia nos quadros técnicos e dirigentes deste organismo. Se no seu desenho orgânico se procurava estruturar uma mudança fundamental de orientação, a cultura institucional prevalecente era claramente contraditória, e a gestão dos recursos hídricos nacionais ressentia-se disso.

E no domínio do saneamento básico, apesar de se estruturar uma mudança profunda na forma de intervenção do governo neste domínio de intervenção, em lugar de se promover uma integração total das políticas para o sector, deixava-se por resolver uma dicotomia que se afirmava cada vez mais problemática: a separação dos sistemas em “alta” e em “baixa”. Nos primeiros, efectuava-se uma reforma de fundo. Nos segundos, mantinham-se os problemas de base que vinham afectando este domínio de intervenção das políticas hídricas ao longo de todo o século XX, e que se manifestavam na elevada dispersão dos sistemas, na dificuldade em promover a concentração de competências técnicas e na impossibilidade de promover economias de escala.

E apesar de se afirmar que “o PNA e os Planos de Bacia Hidrográfica constituem elementos enquadradores, estratégicos e programáticos do desenvolvimento do processo de planeamento de recursos hídricos para o início do século XXI, têm ainda como grandes objectivos contribuir, como factor potenciador, para a reestruturação do sistema normativo e institucional de

recursos hídricos e, como factor instrumental, para a consecução de uma política coerente, eficaz e conseqüente de recursos hídricos” (INAG, 2001, 1-1:1), não se criavam as condições necessárias para que as disposições definidas fossem efectivamente implementadas. Logo, a distância entre os princípios, os pressupostos e o planeamento propriamente dito, por um lado, e a capacidade de os colocar em prática de forma ágil, integrada e eficiente, por outro, aumentou significativamente.

## Portugal e a Política Comunitária das Águas

O desenho das políticas hídricas nacionais que se delineou entre 1993 e 1994 evidenciou três propósitos políticos fundamentais que se viriam a desenvolver até ao final da década de 1990: a implementação do processo de planeamento, que deveria garantir a produção de informação e a definição de linhas de actuação prioritárias no domínio da gestão dos recursos hídricos nacionais; a reconfiguração do quadro institucional de referência e respectivas normas de regulação das políticas hídricas; a criação de um grupo empresarial público para o sector do abastecimento de águas e saneamento.

De 2000 em diante, e com a publicação da Directiva Quadro da Água, é criado um novo enquadramento comunitário para as políticas da água à escala Europeia que se traduziu, em cada Estado-membro, na necessidade de proceder a uma revisão da legislação hídrica, do desenho institucional e dos propósitos e objectivos de políticas a implementar num calendário faseado a desenvolver até 2015.

Seria de esperar, neste contexto, que o novo enquadramento comunitário tivesse levado, não só à conclusão das reformas que se haviam iniciado em 1993, acompanhadas da resolução dos problemas de operacionalização de políticas que se vinham afirmando desde então, mas também à adaptação das políticas hídricas nacionais aos desígnios da DQA. No entanto, entre 2000 e 2005 assistiu-se, mais do que a uma revisão do quadro geral de políticas da água em Portugal, à intensificação das tendências e dos problemas que se vinham afirmando desde a década de 1990.

No plano institucional, poucas alterações seriam introduzidas com significado realmente estruturante. Mantendo-se a centralização das políticas hídricas no INAG, continuaria este instituto a funcionar sem unidades administrativas descentralizadas, tendo que desenvolver as suas funções à escala regional em

articulação com as DRAOT's. Em 2001 transferiam-se as funções de avaliação e controlo da qualidade da água para consumo humano, das DRAOT's para o IRAR<sup>236</sup>, que passava assim a acumular as funções de regulação económica com as de regulação de qualidade da água. E em 2003, fazem-se transitar das DRAOT's para as recém-criadas CCDR's<sup>237</sup> as funções de licenciamento e fiscalização do domínio hídrico e as de conservação da rede hidrológica das bacias regionais. Mas mais do que isso, no diagnóstico produzido no Plano Nacional da Água, considerava-se que o INAG não representava uma efectiva autoridade nacional da água: apesar de parecer que este “disporia de um estatuto de cúpula em algumas das atribuições das DRA, o certo é que a não definição de qualquer relacionamento transversal entre ele e as DRA tornava, na prática, impossível de concluir pela existência de uma autoridade da água que, naturalmente sob tutela do Ministro, exercesse, de facto, as atribuições do INAG enquanto “...instituto responsável pela prossecução das políticas nacionais no domínio dos recursos hídricos” (Cf. nº 1 do art.2º do Decreto-lei nº 191/93, de 24 de Maio)” (INAG, 2001, 2-II:62).

Na verdade, o diagnóstico apresentado no Plano Nacional da Água em 2001 afirmava, para além da inexistência de uma instituição que exercesse a autoridade do Estado no domínio das águas e coordenasse as políticas hídricas nos seus distintos domínios de intervenção, uma descoordenação profunda das políticas ao nível institucional que se confirmava pela inexistência de gestão por bacia hidrográfica (contrariando-se assim uma das disposições fundamentais da DQA), pela incipiente participação da sociedade civil (ignorando-se as disposições da convenção de Aarhus e da DQA sobre a matéria), pela limitação das acções de policia e fiscalização (essenciais para a aplicação da legislação reguladora das águas) e nas insuficiências em meios humanos (limitando a capacidade de actuação da administração pública das águas).

---

<sup>236</sup> Decreto-lei nº 243/2001 de 5 de Setembro de 2001.

<sup>237</sup> Decreto-lei nº 97/2003 de 7 de Maio de 2003 e Decreto-lei nº 104/2003 de 23 de Maio de 2003.

No plano da produção legislativa e do enquadramento jurídico das águas, e não se tendo publicado nenhum diploma estruturante das políticas hídricas entre 2000 e 2005<sup>238</sup>, ficaram por resolver uma série de problemas jurídicos que se enunciavam também no Plano Nacional da Água. Para além do enorme deficit de execução do direito da água, transversal a todos os domínios das políticas hídricas, aí se enumeravam também uma série de problemas que impediam a agilização e funcionalidade do sistema jurídico<sup>239</sup>. Do articulado dos problemas enunciados resultava a necessidade óbvia de uma reforma profunda do sistema jurídico e institucional das políticas hídricas que, apesar de não ser propriamente uma novidade em 2000, se agravava ainda mais com a entrada em vigor da Directiva Quadro da Água e com a necessidade de adequar o sistema institucional e o quadro geral das políticas públicas da água em Portugal às novas exigências que daí emanavam.

O problema não foi totalmente desconsiderado pelos responsáveis políticos<sup>240</sup>. Na verdade, entre 2000 e 2005 foram nomeadas três comissões de revisão da legislação hídrica cujo trabalho só viria a dar frutos em finais de 2005. Uma primeira, criada por despacho do Ministro do Ambiente em Junho de 2000<sup>241</sup>, deveria proceder à reforma legal e institucional do sector das águas. Dois anos

---

<sup>238</sup> Com excepção das Leis nº 54/2005 e 58/2005 de, respectivamente, 15 de Novembro de 2005 e 29 de Dezembro de 2005, que transpõem para o direito interno a Directiva Quadro da Água e promovem uma reforma profunda do quadro legal e institucional das políticas públicas da água em Portugal e que teremos ocasião de enunciar mais adiante.

<sup>239</sup> Nomeadamente: a complexidade do sistema jurídico, a falta de consolidação dos comandos normativos e a incerteza quanto ao direito aplicável; a indeterminação do sistema que, para além de se traduzir no desconhecimento por parte dos utilizadores das águas de grande parte das normas aplicáveis, se agrava com a “excessiva complexidade dos modelos de decisão associados à definição do estado de qualidade adequado da água”, com a “falta de regulamentação precisa das normas legais”, com deficiências institucionais (“como, por exemplo, a existência de vários órgãos com competências concorrentes e descoordenadas”) e com um deficit considerável de comunicabilidade do sistema jurídico de protecção da água; o carácter restritivo e condicionante do direito do ambiente em geral, que dificulta uma postura activa e positiva dos agentes; a gestão deficiente da informação e do conhecimento no sistema jurídico de protecção da água, onde não se definem com clareza as regras e os princípios gerais que devem orientar a administração e os utilizadores, e não se recolhe informação de base que, devidamente cadastrada, permita um funcionamento adequado das organizações públicas no acompanhamento do cumprimento da lei, entre outros (INAG, 2001, 2-II:54 a 59).

<sup>240</sup> Ver a este propósito o parecer do Conselho Nacional da Água.

<sup>241</sup> Despacho do Ministro do Ambiente nº 13799/2000 de 7 de Junho de 2000

mais tarde, novo despacho reorienta e modifica a composição do referido grupo de trabalho no sentido de se elaborar um Projecto de Proposta de Lei Quadro da Água<sup>242</sup>. Finalmente, em 2003, é criada a “task force” para os recursos hídricos nacionais<sup>243</sup>. Para além destas três comissões foi ainda realizado um trabalho, a pedido do INAG, que teria por objectivo “encontrar uma estrutura sistémica que permitisse transpor a Directiva Quadro da Água para o direito interno e (...), simultaneamente, possibilitasse consolidar e integrar os diplomas fundamentais do actual direito de protecção da água” (Medeiros, 2002:191).

Luís Valente de Oliveira	6/11/85 a 17/8/87	X G.C.
Luís Valente de Oliveira	17/8/87 a 5/1/90	XI G.C.
Fernando Nunes Ferreira Real	5/1/90 a 24/4/91	
Carlos Alberto Diogo Soares Borrego	24/4/91 a 31/10/91	
Carlos Alberto Diogo Soares Borrego	31/10/91 a 11/6/93	XII G.C.
Maria Teresa Pinto Basto Gouveia	11/6/93 a 28/10/95	
Elisa Maria da Costa Guimarães Ferreira	28/10/95 a 25/10/99	XIII G.C.
José Sócrates	25/10/99 a 6/4/02	XIV G.C.
Isaltino de Morais	6/4/02 a 5/4/03	XV G.C.
Amílcar Theias	5/4/03 a 21/5/04	
Arlindo Cunha	21/5/04 a 17/7/04	
Luís Nobre Guedes	13/9/04 a 14/4/05	XVI G.C.
Francisco Nunes Correia	15/4/05 a (...)	XVII G.C.

Tabela 6: titulares e duração dos mandatos da pasta do ambiente – 1985 / 2007

Contudo, e se no Livro Branco do Ambiente (1991) se havia adiantado como causa para parte dos problemas estruturantes das políticas públicas da água a incapacidade de tomar decisões de fundo por parte dos responsáveis políticos, entre 2000 e 2005 a essa incapacidade deve acrescentar-se a significativa instabilidade política que caracterizou a pasta governativa do ambiente e que agudizou ainda mais a referida inoperância. Tendo sido liderada por 11 ministros distintos entre 1985 e 2005, o que perfaz uma média de duração dos mandatos de 21,8 meses por cada ministro, entre 2000 e 2005 esta média reduz-se para 10 meses de mandato, a que correspondem 6 ministros e 3 Governos Constitucionais (tabela 6).

<sup>242</sup> Despacho do Ministro do Ambiente nº 22440/2002 de 30 de Setembro.

<sup>243</sup> Despacho conjunto nº 251/2003 de 13 de Março

No que diz respeito à actividade de planeamento, e se entre 1994 e 1999 foram publicados doze planos de ordenamento (sete planos de ordenamento de albufeiras – POA's; cinco planos de ordenamento da orla costeira – POOC's) e um Plano Nacional para o Uso Eficiente da Água (PNUEA), entre 2000 e 2005 ela intensifica-se significativamente com a publicação de 32 planos de ordenamento (20 POA's; 4 POOC's e 15 Planos de Bacia Hidrográfica), do Plano Nacional da Água e do PEAASAR. No entanto, e constatando-se no Plano Nacional da Água que “não existe, ainda, uma clara definição de como implementar os planos de bacia hidrográfica no contexto das direcções regionais (DRA)” (INAG, 2001, 2-II:60), ficavam por resolver os problemas relativos à sua monitorização e à gestão diária das bacias hidrográficas, transformando-se a função planificadora num exercício de diagnóstico com poucas consequências ao nível da operacionalização de medidas. Para além disso, assumia-se que a existência de “inúmeras sobreposições de responsabilidades das instâncias de nível central e regional que têm a seu cargo o planeamento e a gestão dos recursos hídricos”, associada ao facto de que “não se detecta qualquer esforço no sentido da descentralização”, e que se assistiu ao “abandono do sistema baseado nas autoridades de bacia hidrográfica” (idem:61), faria prever profundas dificuldades no domínio da aplicação dos planos de diversa natureza.

Finalmente, e no que diz respeito à empresarialização do sector, assistiu-se entre 2000 e 2005 a um aumento significativo do número de empresas criadas no âmbito do grupo AdP, a que correspondeu um crescimento significativo do activo líquido da empresa, fortemente participado pelos fundos comunitários disponíveis. Este indicador (gráfico 20), que representa o valor contabilístico, deduzido de amortizações e provisões, do conjunto de bens e direitos detidos pela empresa no final do exercício económico, acumulados desde o início de actividade, torna evidente o crescimento significativo do investimento realizado no sector. Apesar da sua distribuição ser muito variável por cada uma das



empresas do grupo, cuja extensão e diversificação pode ser vista no mapa 18, é bem representativo do valor que se foi acumulando na holding AdP <sup>244</sup>.

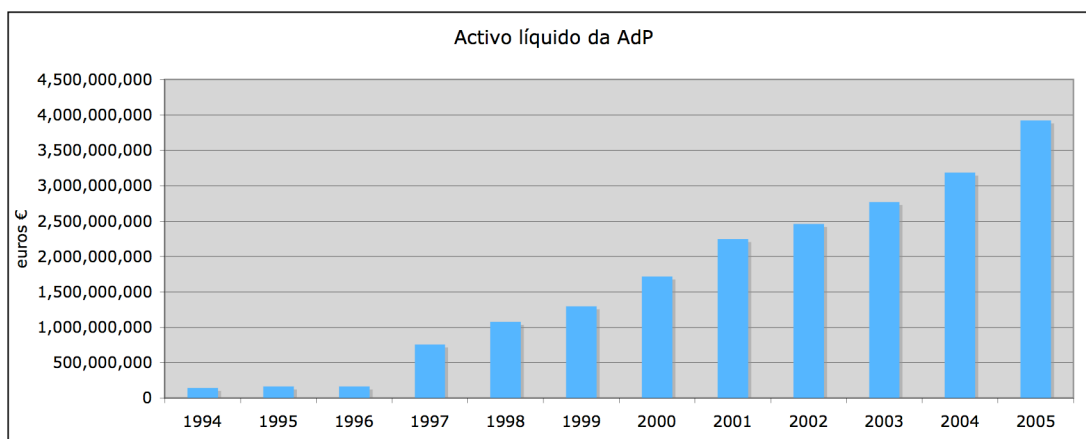


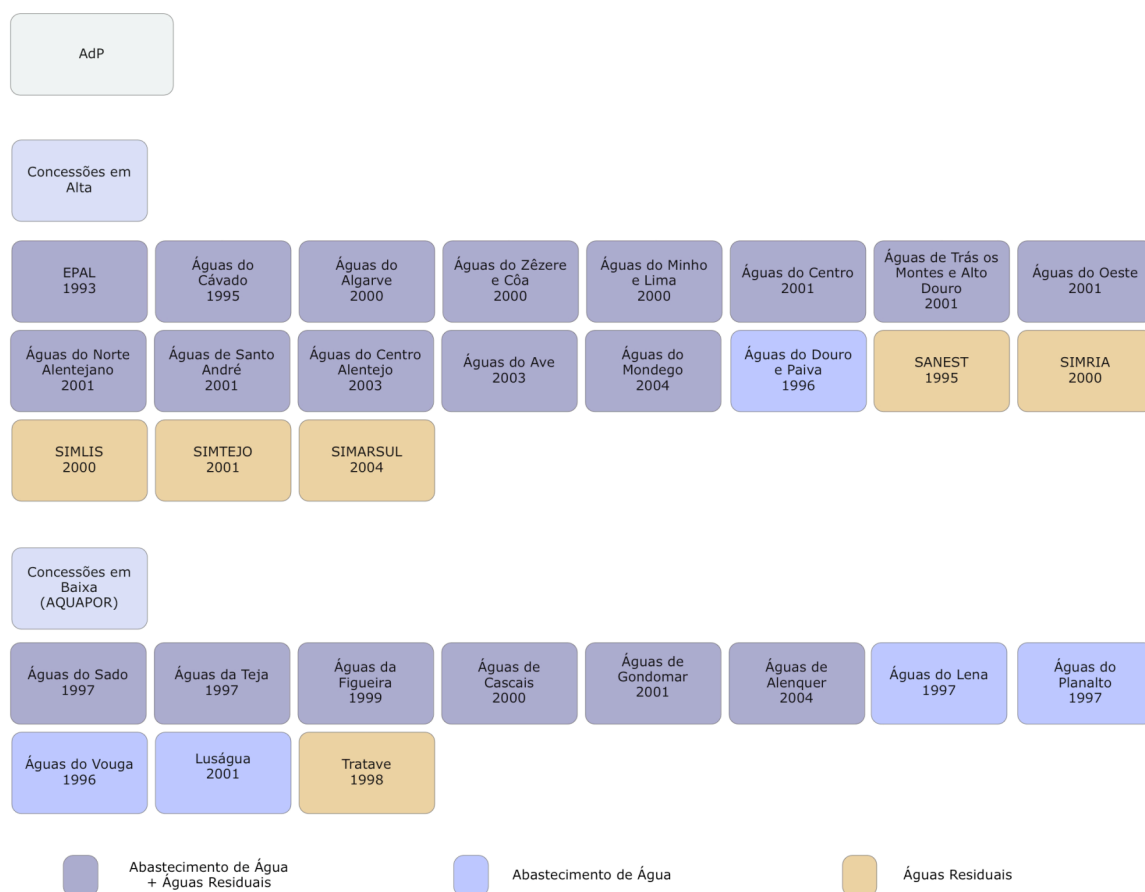
Gráfico 20: evolução do activo líquido da holding A.d.P.

O financiamento do sector do abastecimento e saneamento de águas, fortemente participado pelos fundos comunitários disponíveis, veio a ser sujeito à elaboração de um Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais (PEAASAR), publicado em Abril de 2000 pelo Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território. Aí se apresentavam como objectivos estratégicos, não só “elevar os níveis de atendimento das populações e da qualidade de serviço, de forma a colocar o nosso país, neste domínio, a par da média europeia e dos países mais desenvolvidos” (MAOT, 2000:8), mas também demonstrar a “excelência da qualidade da concepção, do projecto, da construção, da exploração e da gestão de sistemas de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais, factores de relevo para que o país, para além de resolver com qualidade os seus próprios problemas, possa, de forma ampla, nos mercados externos, aplicar as suas próprias capacidades.” (idem:12).

---

<sup>244</sup> Para uma análise económica detalhada da holding e das empresas constituintes veja-se os relatórios produzidos pelo IRAR em 2004 e 2005 (IRAR, 2004; IRAR, 2005).

Para além disso, estabeleciam-se como metas a alcançar o “cabal cumprimento da legislação ambiental, nacional e comunitária, em vigor, e pela integral satisfação, durante o período 2000 – 2006, dos seguintes objectivos para o país, que constam no Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) relativo a este período: 95% da sua população servida com água potável no domicílio; 90% da sua população servida com drenagem e tratamento de águas residuais urbanas” (idem:8).



Mapa 17: concessionárias dos sistemas em “alta” e “baixa” do grupo AdP (1993 – 2005)

No entanto, o PEAASAR surgia no seguimento do Plano de Desenvolvimento Regional (1994 – 1999), e a sua publicação começava a tornar evidente um problema que ainda hoje não parece ter uma resposta adequada: a falta de

mecanismos de controlo e avaliação da aplicação dos fundos comunitários no sector.

Não se tendo publicado um estudo exaustivo acerca da forma como são aplicadas estas verbas, ou mesmo das necessidades objectivas de investimento, torna-se complexa a tarefa de avaliar o desempenho e aplicação destes planos, sendo necessário procurar formas alternativas. Uma delas consiste em identificar os sucessivos planos, suas metas objectivas e o diagnóstico que apresentam dos problemas. Uma outra, é procurar confrontar essas metas com os resultados alcançados.

No que diz respeito às metas, o PDR (1994 – 1999) apresentava como objectivos a alcançar no período de vigência do plano a expansão dos sistemas domiciliários de abastecimento de água a 95% da população, e dos sistemas de drenagem e tratamento de águas residuais urbanas a 90% da população. Ora, estas metas não se alteraram, tanto no PEASSAR (2000 e 2006) como no PEAASAR II (2007 e 2013), podendo deduzir-se que os objectivos enunciados e a respectiva planificação não alcançaram as metas referidas.

Do ponto de vista do diagnóstico, é no PEAASAR e no PEAASAR II que se encontram algumas explicações, ainda que enunciadas de forma muito sintética, acerca dos problemas que caracterizam o sector, e que justificam as necessidades de investimento. No PEAASAR começava por afirmar-se uma situação muito pouco favorável herdada do período de vigência do PDR (1994 – 1999). Primeiro, e no que diz respeito aos sistemas de abastecimento de água, diagnosticava-se uma “acentuada dispersão e multiplicidade de origens de água, associada a um número elevado de sistemas de pequena dimensão (...), em muitos casos envelhecidos e pouco fiáveis” (MAOT, 2000:16). Apesar dos esforços e dos avanços verificados, constatava-se a existência em várias zonas do país de “muitas origens de água que revelam problemas de quantidade e de qualidade” (Idem). E era a própria prestação dos serviços que também

apresentava “falhas generalizadas no que se refere ao abastecimento em contínuo ao longo do dia, todos os dias do ano, à pressão na rede e à duração média de reparação de rupturas”, ao mesmo tempo que se registavam “problemas de qualidade da água distribuída, verificando-se, num número significativo de concelhos, incumprimentos e violações no respectivo controlo” (idem:16).

Para além disso, confirmava-se a existência de “estações de tratamento de água (ETA) que não asseguram a produção de água satisfazendo os requisitos próprios de uma água para consumo público” e afirmava-se que “os volumes de perdas de água e de consumos não-facturados são elevados, situando-se, na grande maioria dos sistemas, acima de 40% da água produzida”. As causas para tais insuficiências eram então atribuídas às “carências significativas de pessoal devidamente capacitado para a operação e manutenção dos sistemas” (idem:17), assim como ao facto de que “as formas de gestão dos sistemas utilizados continuam, em muitos casos, a evidenciar grande fragilidade organizativa e operacional, e a não se pautar por sólidos critérios de sustentabilidade económica, financeira e ambiental” (idem).

Depois, e no que respeita aos sistemas de drenagem e tratamento de águas, enunciavam-se problemas da mesma intensidade, relativos à predominância dos “sistemas de pequena dimensão, com soluções apenas ao nível de aglomerado populacional quando, em muitas situações, uma maior integração territorial permitiria otimizar, técnica e economicamente os sistemas” (idem:17); ao “deficiente funcionamento de muitas das infra-estruturas existentes, com destaque para as estações de tratamento de águas residuais (ETAR) e redes unitárias ou pseudo-separativas, causando problemas de qualidade da água e do ambiente”; ou mesmo a constatação de que “muitas das soluções de tratamento revelam-se desadequadas aos objectivos de qualidade do meio receptor”, sendo deficiente o controlo de qualidade das águas residuais tratadas que são “descarregadas nos meios receptores, tendo os correspondentes

incumprimentos e violações uma maior relevância do que os do abastecimento de água” (idem).

Assinalando-se também o número muito reduzido de soluções de tratamento conjunto das águas residuais domésticas e industriais, isto é, obedecendo aos critérios de soluções integradas, afirmavam-se ainda problemas e limitações técnicas consideráveis: “não está adquirida nem a noção de ciclo urbano de água, e muito menos se tem em conta que ele integra o abastecimento de água, a rejeição e tratamento das águas residuais e, também, a reutilização dos efluentes tratados”. E por fim, reconhecia-se nestes sistemas o défice de pessoal especializado na operação e manutenção, as formas de gestão com “grande fragilidade organizativa e operacional”, e a ausência de “sólidos critérios de sustentabilidade económica, financeira e ambiental” (idem:17).

E apesar de não existir, ou de não ter sido publicado, um diagnóstico exaustivo que permita compreender as causas para o falhanço do PDR na resolução destes problemas entre 1994 e 1999, assim como para identificar o destino dos fundos comunitários disponibilizados, o problema voltou a repetir-se, em certa medida, durante o período de vigência do PEAASAR (2000 – 2006). É no PEAASAR II, portanto, que se encontra novo diagnóstico, não tão exaustivo, e sobretudo direccionado para as necessidades de investimento. Apresentando-se novamente o mesmo objectivo estratégico de “aproximação aos padrões de abastecimento de água e saneamento de águas residuais dos países mais avançados da União Europeia”<sup>245</sup>, e afirmando-se que “além dos progressos muito significativos que foram alcançados, persistem por resolver questões fundamentais no sector da água que obrigam a mais do que um simples prolongar no tempo da consecução dos objectivos antes definidos, constituindo grandes desafios que estão em aberto e cuja resposta necessita da definição de

---

<sup>245</sup> Despacho nº 2339/2007 de 14 de Fevereiro do Gabinete do Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

uma estratégia clara para o próximo período de programação 2007 – 2013<sup>246</sup>, renova-se o ciclo de investimento necessário para alcançar as mesmas metas objectivas que já haviam sido traçadas em 1994 no âmbito do PDR.

No PEAASAR II (2007 – 2013) apresentam-se as estimativas que haviam sido feitas no PEAASAR (2000 – 2006) relativamente ao investimento necessário para alcançar as metas referidas para os sistemas de abastecimento e saneamento nas duas vertentes, “alta” e “baixa” (gráfico 21).

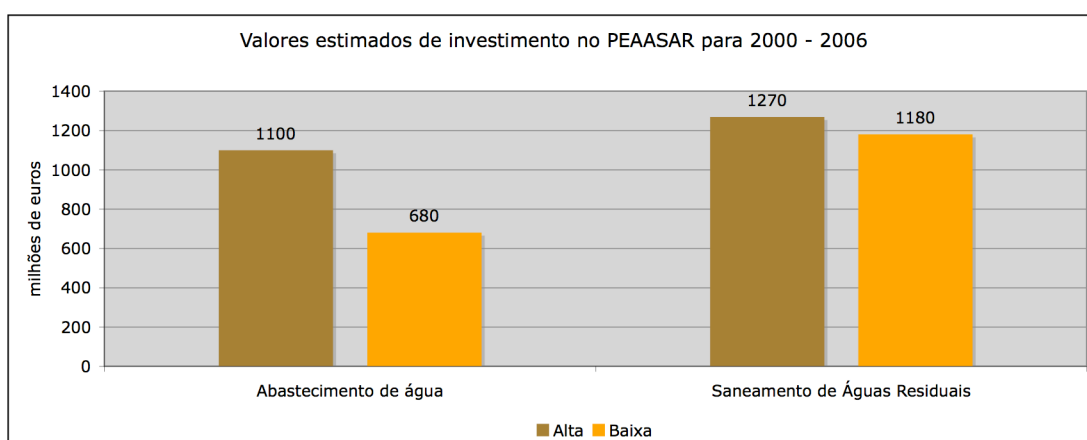


Gráfico 21: volume total de investimentos em “alta” estimado no PEAASAR

E afirma-se que relativamente a esses montantes “haverá que acrescentar, para a conclusão das infra-estruturas dos novos sistemas plurimunicipais, investimentos complementares estimados em valores da ordem dos 1600 milhões de euros a realizar no período 2007 – 2013, elevando assim o investimento global para cerca de 5000 milhões de euros, dos quais cerca de 4000 milhões de euros relativos à implementação dos novos sistemas<sup>247</sup>.

---

<sup>246</sup> Idem.

<sup>247</sup> Idem

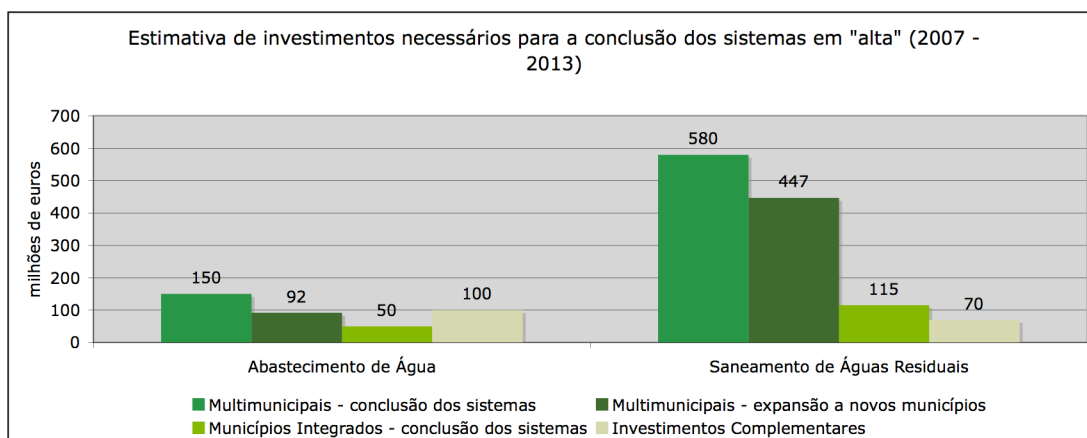


Gráfico 22: estimativa de investimentos nos sistemas em alta (2007 – 2013)

Estas necessidades de renovação do ciclo de investimento comunitário, que mais que duplicam o previsto no plano original apresentado em 2000, devem-se “ao facto de essas estimativas terem sido realizadas na ausência de estudos detalhados e à necessidade de assegurar novos imperativos decorrentes da legislação ambiental mais exigente que entretanto entrou em vigor”<sup>248</sup>.

No que diz respeito aos investimentos na vertente em “baixa”, necessários à concretização dos objectivos de atendimento, de qualidade do serviço e ambientais previstos no primeiro plano, “foram estimados em cerca de 1900 milhões de euros. No entanto, veio a afirmar-se que essas estimativas se encontram muito aquém da realidade, considerando-se actualmente que teria sido necessário um investimento na ordem dos 3100 milhões de euros para a consecução dos objectivos fixados, ou seja, superior em cerca de 63% ao inicialmente previsto. Os elementos disponíveis apontam para que esse investimento, no período 2000 – 2006, terá rondado os 900 milhões de euros, muito abaixo do previsto. Isto significa que ficam diferidos para o período 2007 – 2013 investimentos na ordem dos 2200 milhões de euros.” (idem).

A questão coloca-se, portanto, não ao nível da validade destes dados, ou mesmo das necessidades de investimento, mas sobretudo no que diz respeito à

<sup>248</sup> Idem

inexistência de mecanismos e procedimentos de avaliação que contribuam para o seu acompanhamento e para determinação dos problemas decorrentes da sua aplicação. Se a partir de 2004 o IRAR começou a produzir informação de base que contribui de forma decisiva para resolver estes problemas, o seu âmbito de actuação respeita exclusivamente às empresas concessionadas e não aos distintos tipos de serviços municipais que desempenham um papel relevante na prestação destes serviços.

No entanto, e apesar da relevância destas questões, elas revelam apenas parte dos problemas derivados do processo de integração de Portugal na União Europeia ao nível das políticas hídricas, cujo balanço está ainda por realizar. Na verdade, se a DQA configura um novo enquadramento político para a administração das águas, as dificuldades de transposição e implementação de distintas directivas comunitárias que se verificou desde a década de 1970 na Europa, e desde a década de 1980 em Portugal, apresenta-se como um precedente pouco positivo neste domínio de intervenção política.

É comum avaliar-se o direito hídrico comunitário em três momentos essenciais a que correspondem distintas directivas comunitárias que ficaram conhecidas por directivas de primeira, segunda e terceira geração. As primeiras incluem dois grupos de normas que, a partir de 1975, começaram por regular a qualidade das águas<sup>249</sup> e a emissão de poluentes<sup>250</sup>. No entanto, e apesar do esforço normativo

---

<sup>249</sup> Directiva 75/440/CEE do Conselho de 16 de Junho de 1975 (qualidade das águas superficiais destinadas à produção de água potável); Directiva 76/160/CEE do Conselho de 8 de Dezembro de 1975 (qualidade das águas balneares); Directiva 80/778/CEE do Conselho de 15 de Junho de 1980 (qualidade da água para consumo humano); Directiva 78/659/CEE do Conselho de 18 de Julho de 1978 (qualidade das águas doces que necessitam de protecção); Directiva 79/923/CEE do Conselho de 30 de Outubro de 1979 (qualidade das águas conquícolas).

<sup>250</sup> Directiva 76/464/CEE (rejeição de substâncias perigosas) e directivas filhas que desta emanam: Directiva 80/68/CEE do Conselho de 17 de Dezembro de 1979 (protecção das águas subterrâneas contra substâncias perigosas); Directiva 82/176/CEE do Conselho de 22 de Março de 1982 (normas de qualidade para as descargas de mercúrio do sector da electrólise dos cloretos alcalinos); Directiva 83/513/CEE do Conselho de 26 de Setembro de 1983 (descargas de cádmio); Directiva 84/156/CEE do Conselho de 8 de Março de 1984 (descargas de mercúrio); Directiva 84/491/CEE do Conselho de 12 de Junho de 1984 (normas de qualidade para as descargas de hexaclorociclohexano); Directiva 86/280/CEE do Conselho de 12 de Junho de



realizado, “assistiu-se a um fracasso na aplicação das directivas relativas à qualidade das águas, devido não somente ao seu cumprimento pouco rigoroso pelos Estados-membros, mas também ao conteúdo imperfeito das mesmas” (INAG, 2001, 2-II:10). E o mesmo se sucedeu no caso das directivas que procuravam fixar os valores limite dos poluentes que poderiam ser rejeitados nas águas, e que se deveriam articular com as do primeiro grupo tendo por objectivo alcançar o estado de qualidade das águas, que tiveram “uma fraca aceitação pelos Estados-membros” (idem:11).

As directivas de segunda geração<sup>251</sup> começaram a ser publicadas no início da década de 1990 e distinguem-se das primeiras “pelo acréscimo de sensibilidade ambiental que apresentam relativamente às normas de qualidade, e pela abordagem mais imparcial dos conteúdos que visam legislar, no sentido de não se tratar separadamente problemas relacionados com o ecossistema no seu todo” (idem:11). Para além disso, veio a verificar-se com a publicação desta segunda geração de directivas uma maior consolidação dos princípios orientadores da política comunitária em matérias de água. Contudo, também aqui se sentiram dificuldades de aplicação que se deveram, sobretudo, à definição de “objectivos e medidas, e prazos demasiadamente ambiciosos e financeiramente difíceis de concretizar” (idem:11).

A aplicação das directivas comunitárias em Portugal foi sendo lenta. Se o D.L. nº 236/98 de 1 de Agosto<sup>252</sup> transpôs para o direito interno as directivas comunitárias de segunda geração, revogando o D.L. nº 74/90 de 7 de Março, a avaliação dos processos de implementação que veio a ser feita no Plano

---

1986 (valores limite e objectivos de qualidade para as descargas de certas substâncias perigosas).

<sup>251</sup> Directiva 91/271/CEE do Conselho de 21 de Maio de 1991 (tratamento de águas residuais urbanas); Directiva 91/676/CEE do Conselho de 12 de Setembro de 1991 (protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola); Directiva 96/61/CE do Conselho de 24 de Setembro de 1996 (prevenção e controlo integrado da poluição).

<sup>252</sup> Remetendo para o D.L. nº 152/97 de 19 de Junho as disposições relativas à poluição urbana (directiva 91/271/CEE), vindo posteriormente a ser alterado pelos D.L. nºs 348/98 de 9 de Novembro (transpõe a directiva 98/15/CE de 27 de Fevereiro) e pelo D.L. nº 261/99 de 7 de Julho (regiões autónomas)

Nacional da Água revelou problemas significativos essencialmente associados à falta de meios humanos e materiais, em particular nas DRAOT's, à falta de uniformidade na interpretação e aplicação dos diplomas legais pelas várias instâncias a que dizem respeito, à falta de coordenação e à inexistência de documentos de fundamentação e justificação sobre o teor dos diplomas.

Para além disso, e no que diz respeito aos problemas de poluição urbana regulados pelo D.L. nº 152/97, salientou-se no PNA que a sua fraca implementação se deveu sobretudo ao facto de “não terem sido estabelecidos critérios de prioridade na atribuição de fundos comunitários, que privilegiassem o apoio financeiro à construção e reabilitação dos sistemas de drenagem e tratamento de águas residuais urbanas em incumprimento, em detrimento de outros financiamentos, considerando que, nos últimos anos, a grande maioria dos sistemas têm sido construídos com aqueles apoios.” (INAG, 2001, 5-II:5).

E o mesmo se passou no domínio exclusivo das exigências comunitárias de tratamento de águas superficiais e subterrâneas relativas à produção de água para consumo humano, “já que também a construção e reabilitação das instalações de tratamento de água para consumo humano deveriam estar prontas num quadro de prioridades dos sucessivos quadros comunitários de apoio” (idem:5). De facto, a inexistência de fiscalização que já tivemos ocasião de referir atrás, aliada à inexistência de mecanismos de avaliação de políticas e às dificuldades sentidas em implementar um quadro institucional de referência no domínio das políticas hídricas que conseguisse operacionalizar os objectivos considerados essenciais, são diagnosticados no próprio PNA como “as principais causas para tão diminuto grau de cumprimento, não obstante as verbas que têm vindo a ser disponibilizadas, não só pela União Europeia (UE), mas também pela Administração Central, através da celebração de contratos programa” (idem).

Se os falhanços na implementação das directivas de primeira e segunda geração se devem imputar tanto aos Estados-membros como “a deficiências substanciais do normativo comunitário e ao escasso controlo da Comissão” (idem:12), em finais da década de 1980 havia já a consciência política de que era necessário tomar medidas com vista à criação de um quadro de acção comunitário no domínio da água. No Seminário Ministerial sobre a Política da Água na Comunidade, realizado em Frankfurt em 1988, estabeleciam-se recomendações relativas à necessidade de a legislação comunitária integrar a qualidade ecológica das águas, recomendações essas que se viriam a consubstanciar numa proposta de directiva apresentada em 1994 pela Comissão Europeia. Concluía-se então que “apesar da aplicação da legislação comunitária de protecção do meio aquático em vigor, a poluição das águas costeiras e dos estuários continuava a aumentar e, em geral, a qualidade das águas interiores não melhorava, pelo facto de as normas de qualidade das águas e os valores limite de emissão estabelecidos nessa legislação comunitária se aplicarem apenas a determinados tipos de águas e abrangerem aspectos restritos da qualidade das águas” (INAG, s.d.:1).

Na sua sequência, e integrando alguns dos seus aspectos essenciais, viria a adoptar-se uma segunda proposta, em Junho de 1997, que conduziria à criação de uma directiva onde deveria ser estabelecido um quadro de acção comunitário para as águas capaz de integrar aspectos qualitativos e quantitativos considerados essenciais num paradigma de gestão sustentável dos ecossistemas aquáticos. Iniciava-se assim o processo negocial que levaria, passados três anos, à adopção pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da Directiva Quadro da Água (Directiva 2000/60/CE), em Setembro de 2000, e que seria publicada no Jornal Oficial das Comunidades Europeias a 22 de Dezembro de 2000, data a partir da qual entrava em vigor.

A Directiva Quadro da Água, para além de estabelecer um quadro cronológico relativo à sua implementação, apresenta como seu objectivo essencial alcançar

um bom estado de qualidade das águas até 2015<sup>253</sup>. Em função dele estabelece-se um enquadramento geral para as políticas hídricas comunitárias, cuja adopção por cada um dos Estados-membros da União é mandatório, e que se materializa em quatro dimensões essenciais: na afirmação dos valores e pressupostos que devem orientar as políticas hídricas de cada Estado-membro; na articulação entre as unidades geográficas e as unidades administrativas que devem servir de suporte à implementação das políticas; na definição criteriosa dos objectivos ambientais a alcançar e dos sistemas de monitorização do estado das águas; na definição dos objectivos de natureza económica e de planeamento que devem ser implementados de forma transversal na utilização dos recursos hídricos.

Da articulação destas quatro dimensões resulta um conjunto de orientações fundamentais que contribuem para a uniformização das políticas hídricas à escala europeia, isto apesar de se deixar uma considerável margem de manobra relativamente à sua adaptação aos contextos nacionais e regionais onde devem ser aplicados. Em primeiro lugar, e do ponto de vista administrativo, a DQA apresenta a bacia hidrográfica como unidade essencial da administração e do planeamento em função da qual devem ser desenhadas e designadas as autoridades competentes por cada Estado-membro. No que diz respeito ao conhecimento qualitativo e quantitativo das águas, define-se a necessidade de criar programas e sistemas de monitorização que permitam uma análise coerente e exaustiva dos volumes e débitos das águas, assim como do seu estado ecológico e químico. Por fim, estabelece-se o princípio da amortização dos custos dos serviços hídricos que, tendo em conta a análise económica realizada, deverá assegurar a concretização do princípio do poluidor – pagador e o estabelecimento de políticas de preços da água que dêem incentivos adequados à sua utilização eficaz e sustentável<sup>254</sup>.

---

<sup>253</sup> Definindo-se na própria Directiva os parâmetros exactos do que se entende ser o “bom estado de qualidade das águas”.

<sup>254</sup> Do ponto de vista económico a DQA permite uma leitura que poderá ter consequências ao nível das políticas que cada Estado-membro venha a adoptar no processo da sua

Na medida em que o processo de implementação da directiva apresentava consideráveis exigências políticas, técnicas e administrativas, criaram-se quatro mecanismos de apoio que lhe deveriam servir de suporte: ao nível da coordenação, um fórum de cooperação constituído pelos “directores da água” dos diferentes países da comunidade que teria como propósitos essenciais desenvolver uma Estratégia Comum de Implementação (CIS), um conjunto de documentos de orientação técnica e metodológica e um espaço de diálogo que permitisse a partilha de experiências; ao nível estratégico, um grupo de acção com o propósito de coordenar os grupos de trabalho e as actividades da Estratégia Comum e a quem coube a avaliação dos resultados e a preparação de documentos e relatórios para os encontros informais dos “directores da água”, assim como a orientação das actividades a desenvolver<sup>255</sup>; ao nível operacional, nove grupos de trabalho para diferentes actividades e projectos, sendo cada um deles liderado por um Estado-membro<sup>256</sup>; e ao nível científico, foram criadas linhas de financiamento para projectos de investigação que, sujeitas à área temática da “Gestão Sustentável e Qualidade da Água”, deveriam conduzir à produção de conhecimento em dois domínios fundamentais: métodos para indicação e avaliação do estado ecológico das

---

implementação, mas que de todo se parece justificar em função do princípio da amortização dos custos. Ao afirmar-se no ponto 1 do seu preâmbulo que “a água não é um produto comercial como outro qualquer, mas um património que deve ser protegido, defendido e tratado como tal”<sup>254</sup>, está a definir-se a água, apesar natureza distintiva que lhe é atribuída, como um produto comercial. O que em certa medida contraria a classificação de bem público que em Portugal é atribuída à grande maioria das águas, e que pressupõe que este tipo de bens sejam excluídos do comércio jurídico privado

<sup>255</sup> Salientam-se, pela sua importância no processo de orientação os seguintes documentos: EC (2001). Common Implementation Strategy for the WFD: strategic document; EC (2003). Common Implementation Strategy for the WFD: carrying forward the Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive; EC (2004). Common Implementation Strategy for the WFD: moving to the next stage in the Common Implementation Strategy for the WFD.

<sup>256</sup> GT 1 – Análise de Pressões e Impactos (Reino Unido e Alemanha); GT 2 – Identificação dos corpos de água altamente modificados (Reino Unido e Alemanha); GT 3 – Classificação do estatuto de águas de superfície e identificação das condições de referência (Suécia); GT 4 – Desenvolvimento de tipologias e sistemas de classificação das águas de transição e costeiras (Reino Unido, Espanha e EEA); GT 5 – Estabelecimento de redes de inter-calibração (Comissão – JRC/EI); GT 6 – Análise económica (França e Comissão); GT 7 – Monitorização (Itália); GT 8 – Avaliação e classificação de águas subterrâneas (Áustria); GT 9 – Boas práticas no planeamento por bacia hidrográfica (Espanha).

águas; gestão por bacia hidrográfica e desenvolvimento de programas de medidas de custo eficiente com o envolvimento do público<sup>257</sup>.

O primeiro encontro do fórum de “directores da água” ocorreu em Paris, a 23 e 24 de Outubro de 2000, e teve como resultado essencial a definição das linhas de orientação gerais que se viriam a consolidar no documento de referência à implementação da Directiva. Posteriormente, os Estados Membros da União Europeia, conjuntamente com a Comissão Europeia, desenvolveram a versão final desse documento que viria a ser apresentado no encontro promovido pela presidência sueca, em Maio de 2001. Aí se procuravam desenvolver respostas estratégicas e orientações metodológicas para uma melhor actuação e compreensão das implicações técnicas e científicas da DQA, promovendo-se iniciativas e procedimentos para cada um dos domínios de intervenção aí previstos.

Ora, se os variados contributos que resultaram destas iniciativas foram sendo integrados nos documentos de orientação estratégica, é aqui que se apresentam com detalhe os conceitos de participação e integração que devem, de forma transversal, estruturar o processo de administração das águas à escala da bacia hidrográfica. No que diz respeito à participação pública<sup>258</sup>, esta foi entendida como a necessidade de dar às pessoas e instituições interessadas a possibilidade de influenciarem os resultados dos planos e dos processos de trabalho relativos ao planeamento e gestão dos recursos hídricos. Neste sentido, a participação pública é tida como um processo que pode melhorar a tomada de decisão e validar os resultados desses processos, garantindo-se assim que as decisões são construídas com base nos conhecimentos partilhados dos diferentes agentes, da sua experiência e da evidência científica,

---

<sup>257</sup> A primeira linha de investigação veio a dar lugar a projectos como o AQEM, o ECOFRAME, o TARGET, o RECOVER-2010, entre outros, enquanto a segunda se materializou em projectos como o FIRMA, GOUVERNE, MULINO, MERIT, ADVISOR, EUWARENESS e SLIM.

<sup>258</sup> EC (2003). Public Participation in Relation to the Water Framework Directive: active involvement, consultation and public participation (guidance document nº 8)

e que são influenciadas pelas perspectivas e experiência daqueles que por elas são afectados: conseguir-se-ão assim alcançar opções criativas e inovadoras e, mais ainda, essas decisões serão mais facilmente aceites pelo público, diz-nos o referido documento<sup>259</sup>.

No que respeita ao conceito de integração<sup>260</sup>, pressupõe-se que este deve ser entendido como orientação fundamental que preconiza, não só a indivisibilidade da bacia hidrográfica como unidade de administração, mas também a necessidade de integrar o planeamento e a gestão dos recursos, nomeadamente ao nível dos objectivos ambientais (combinando objectivos ecológicos, de qualidade e de quantidade na protecção dos ecossistemas aquáticos), dos recursos (procurando uma visão integrada dos recursos hídricos tendo por base a bacia hidrográfica), dos usos, funções e valores (que devem ser enquadrados num modelo de políticas hídricas), das formas de conhecimento, das disciplinas e da análise das situações (combinando distintos domínios de investigação científica com vista à avaliação das pressões e dos impactos nos recursos hídricos, assim como das melhores formas de alcançar o objectivo da directiva tendo por base o pressuposto de custo - eficiência), da legislação (procurando a integração normativa que deve ser integrada nos planos de bacia hidrográfica), dos aspectos ecológicos e de gestão, entre outros.

Na verdade, se a integração de Portugal na CEE começou a produzir efeitos significativos no quadro geral das políticas hídricas nacionais a partir de meados da década de 1980, nomeadamente com a necessidade de transposição das directivas comunitárias de primeira e segunda geração, por um lado, e com a disponibilização de elevados montantes financeiros provenientes dos fundos

---

<sup>259</sup> Para a uma descrição mais detalhada dos processos de participação pública no domínio das políticas hídricas nacionais ver Pato, J., Lima, L. (2007). Projecto INAG – completar nota bibliográfica.

<sup>260</sup> Explicitado no documento de orientação estratégica “Best practices in river basin planning: work package II.” (COM, 2003).

comunitários aplicáveis no sector, por outro, a aprovação da Directiva Quadro da Água em 2000 marca uma viragem profunda nas políticas hídricas, não só em Portugal, mas em toda a Europa Comunitária.

No entanto, à necessidade de transpor a DQA para o direito interno, assim como de adaptar as políticas hídricas nacionais aos seus pressupostos fundamentais, juntava-se a necessidade de produzir uma reforma profunda das políticas públicas da água em Portugal que, não só era muito anterior à aprovação da DQA, mas que se manifestava nos planos legislativo, institucional e operacional. Neste sentido, a publicação das leis nº 54/2005 e 58/2005 de, respectivamente, 15 de Novembro de 2005 e 29 de Dezembro de 2005, que transpõem para o direito interno a Directiva Quadro da Água e promovem uma reforma profunda do quadro legal e institucional das políticas públicas da água em Portugal, estava envolta em grande expectativa.



## A Nova Legislação Hídrica: questões em aberto

A publicação das leis nº 54/2005 de 15 de Novembro, que estabelece a titularidade do domínio hídrico, e nº 58/2005 de 29 de Dezembro, conhecida por Lei Quadro da Água, estava envolta em grande expectativa. Primeiro, porque ambas se constituíam como corolário do trabalho de diversas comissões de revisão da legislação hídrica que durante aproximadamente cinco anos haviam preparado a sua publicação. E depois, porque se deviam constituir como base essencial, não só à transposição da Directiva Quadro da Água para o quadro jurídico nacional, mas também de uma reforma institucional e legislativa das políticas públicas da água que se esperava viesse dar início à resolução dos problemas recorrentes que temos vindo a enunciar, e que se consideravam ser entrave substancial ao funcional e eficiente desenvolvimento da administração dos recursos hídricos nacionais.

Com a lei de 15 de Novembro procedeu-se à revisão da legislação que classifica o domínio público e privado das águas e define os critérios e conceitos que possibilitam a sua distinção e respectiva classificação ao longo de todo o território nacional. Se a primeira formulação moderna da legislação que regula a titularidade do domínio público hídrico remonta a 1892<sup>261</sup>, as escassas actualizações a que foi sendo sujeita, assim como os problemas de natureza jurídica e de indefinição conceptual que a caracterizavam, e que descrevemos com detalhe no anexo I, constituíam-se como justificação para a sua publicação.

Ao distinguir as águas públicas das águas particulares, a sua importância no processo de condução das políticas públicas da água é central, não só porque da sua aplicação deve resultar a delimitação clara e objectiva das águas sob tutela do Estado, mas também porque aí se enunciam os critérios essenciais de distinção, que devem explicitar a orientação valorativa que justifica a

---

<sup>261</sup> Promovendo uma revisão da classificação das águas apresentada no Código de Seabra de 1867.

classificação pública das águas. Se os problemas que habitualmente foram sendo diagnosticados nesta linha legislativa são de natureza jurídica, estando portanto fora do âmbito deste trabalho avaliar a pertinência e qualidade da nova lei, do ponto de vista dos critérios utilizados, da valorização das águas que lhes está subjacente e da classificação que dela resulta não podemos deixar de fazer um comentário.

Torna-se evidente que os critérios utilizados em 2005 são os mesmos que, na tradição do direito romano, e utilizados de forma sistemática desde 1892, permitem a distinção das águas públicas relativamente às águas particulares: em primeiro lugar o fim a que se destinam (navegação e flutuação), seguido da perenidade e da propriedade dos terrenos adjacentes. Ao definir o domínio público hídrico em três categorias fundamentais (domínio público marítimo, domínio público lacustre e fluvial e o domínio público das restantes águas), a nova lei utiliza estes critérios para classificar o domínio público lacustre e fluvial e o domínio público das restantes águas, classificando como público o domínio marítimo sem explicitar os critérios de classificação<sup>262</sup>.

Daqui resultam duas perplexidades e mantém-se um problema antigo. A primeira diz respeito ao facto de se distinguirem as águas públicas interiores das águas particulares através de um fim cuja importância é muito reduzida em Portugal: a navegação e a flutuabilidade dos cursos de água. Praticamente insignificante desde há muitas décadas, se é que alguma vez tiveram o potencial que delas se esperava, estas utilizações das águas continuam a servir de critério para a distinção do seu valor público. Mas a perplexidade torna-se ainda mais evidente se tomarmos em consideração outras utilizações das águas públicas que assumem muito maior significado enquanto fim público (abastecimento de populações, preservação da qualidade das águas ou mesmo utilização para fins económicos, entre outras) e que não se apresentam como critério distintivo.

---

<sup>262</sup> Ver a este propósito Anexo I.

A segunda diz respeito ao facto de o domínio público das águas interiores se circunscrever exclusivamente às águas de superfície, permanecendo no domínio patrimonial<sup>263</sup> as águas subterrâneas. Se considerarmos a importância destas últimas, não só para utilização em fins muito distintos, mas também para a preservação da qualidade das águas e para a administração eficiente e integrada das bacias hidrográficas nacionais, não se vê razão aparente para que estas não sejam sujeitas a uma classificação equivalente à das águas de superfície. No mínimo, e com a publicação da nova lei, perdeu-se uma oportunidade de reflexão que poderia ter levantado questões pertinentes, potencialidades e constrangimentos e, inclusivamente, ter sugerido possibilidades de inovação neste domínio.

Para além destas duas perplexidades manteve-se um problema estruturante que não encontra resolução com esta nova lei, nem com a Lei Quadro da Água, publicada um mês e meio depois: o da classificação e cadastro do domínio público hídrico. A aplicação dos critérios definidos para a classificação do domínio público hídrico pressupõe que, para que se proceda ao seu cadastro e cartografia, elementos essenciais de delimitação das águas e terrenos que estão sob tutela do Estado, se distingam geograficamente todas as águas navegáveis e fluviáveis, assim como a propriedade dos terrenos onde se situam e que lhes são adjacentes. Tarefa altamente dispendiosa, ela implica não só consideráveis meios técnicos e humanos, mas também a disponibilidade de um cadastro exaustivo da propriedade rústica e urbana do território à escala nacional. No entanto, e sabendo-se que este não está actualizado, e que não se conhecem os proprietários de partes muito significativas do território, à tarefa de cadastro do domínio hídrico, com suas limitações e dificuldades próprias, acrescem as que dizem respeito à do cadastro dos prédios rústicos e urbanos. Logo, e para além da validade muito relativa do critério da navegação e flutuação dos cursos de água para distinguir o domínio público hídrico do

---

<sup>263</sup> O domínio patrimonial refere-se às águas, terrenos e margens adjacentes que, não estando incluídas no domínio público hídrico, podem ser objecto de comércio jurídico privado e estão sujeitas à Lei Civil. Podem ser de titularidade pública ou privada.

domínio patrimonial, acresce que os critérios de propriedade e perenidade da água fazem a tarefa depender de elementos exteriores às próprias políticas da água, ao mesmo tempo que aumentam muito significativamente a dificuldade e complexidade da sua execução. Ora, na medida em que este problema não encontra uma solução imediata, fica por responder de forma exaustiva uma questão central e prioritária na administração pública das águas: quais as águas sob tutela do Estado, isto é, que pertencem ao ‘domínio público hídrico’, e quais as águas que pertencem ao ‘domínio patrimonial’?

No que diz respeito à Lei Quadro da Água, e para além da extensão de matérias que nela se apresentam, e da sistematização que ela propõe relativamente a diversos tópicos de regulação jurídica que anteriormente se encontravam dispersos por vários diplomas, tornam-se evidentes uma série de aspectos que de alguma forma inovam relativamente à legislação que a precede.

O primeiro diz respeito à explicitação dos valores<sup>264</sup> e objectivos<sup>265</sup> que, enquadrados pela Directiva Quadro da Água, definem as orientações essenciais

---

<sup>264</sup> “O princípio do valor social da água, que consagra o acesso universal à água para as necessidades humanas básicas, a custo socialmente aceitável, e sem constituir factor de discriminação ou exclusão; o princípio da dimensão ambiental da água, reconhecendo-se a necessidade de um elevado nível de protecção da água que garanta a sua utilização sustentável; o princípio do seu valor económico, afirmando-se que a sua escassez actual ou potencial justifica só por si a sua utilização economicamente eficiente e a aplicação dos princípios do poluidor-pagador e do utilizador-pagador; o princípio da gestão integrada das águas; o princípio da precaução, assumindo-se que se devem tomar as medidas necessárias de protecção das águas, mesmo na ausência de certeza científica da existência de uma relação causa-efeito; o princípio da prevenção, que determina a necessidade de se considerarem antecipadamente impactes negativos nas águas; o princípio da correcção, que imputa ao emissor poluente a correcção e recuperação do estado de qualidade das águas e os custos inerentes; o princípio da cooperação, que assenta no reconhecimento de que a protecção das águas constitui atribuição do Estado e dever dos particulares” (artigo 3º).

<sup>265</sup> “A necessidade de evitar a continuação da degradação e garantir a protecção e melhoria do estado dos ecossistemas aquáticos e também dos ecossistemas terrestres e zonas húmidas directamente dependentes dos ecossistemas aquáticos, no que respeita às suas necessidades de água; a promoção de uma utilização sustentável de água, baseada numa protecção a longo prazo dos recursos hídricos disponíveis; o reforço da protecção e do melhoramento do ambiente aquático, nomeadamente através de medidas específicas para a redução gradual e a cessação ou eliminação por fases das descargas, das emissões e perdas de substâncias prioritárias; a redução gradual da poluição das águas subterrâneas e evitar o agravamento da sua poluição; a mitigação dos efeitos das inundações e das secas; o fornecimento em quantidade suficiente de água de origem superficial e subterrânea de boa qualidade, conforme necessário para uma

das políticas hídricas nacionais. Constituindo-se como pressupostos essenciais da actuação política, por um lado, e como forma de comunicação e de orientação relativamente ao necessário exercício de cidadania, por outro, são enunciados e explicitados de forma clara, e complementados por uma explicação conceptual, os termos utilizados na lei, o que poderá contribuir para a clarificação de uma série de dúvidas que recorrentemente se verificaram no passado relativamente à interpretação da legislação<sup>266</sup>.

O segundo torna-se evidente no desenho institucional que, orientando-se por estes valores e objectivos, deverá articular os distintos domínios de intervenção das políticas hídricas em torno de um quadro institucional que, apesar de não ser inovador na sua formulação, vê as suas competências reforçadas e a atribuição do estatuto de Autoridade Nacional da Água à sua figura de cúpula, o INAG. Ao estabelecer como unidade administrativa de referência a bacia hidrográfica, e criando para o efeito dez regiões hidrográficas<sup>267</sup> que deverão ser administradas por cinco Administrações de Regiões Hidrográficas<sup>268</sup>, a nova

---

utilização sustentável, equilibrada e equitativa da água; a protecção das águas marinhas, incluindo as territoriais; o cumprimento dos objectivos dos acordos internacionais pertinentes, incluindo os que se destinam à prevenção e eliminação da poluição no ambiente marinho” (artigo 2º).

<sup>266</sup> Ver artigo 4º.

<sup>267</sup> Minho e Lima (RH 1), que compreende as bacias hidrográficas dos rios Minho e Lima e das ribeiras da costa entre os respectivos estuários e outras pequenas ribeiras adjacentes; Cávado, Ave e Leça (RH 2), que compreende as bacias hidrográficas dos rios Cávado, Ave e Leça e das ribeiras da costa entre os respectivos estuários e outras pequenas ribeiras adjacentes; Douro (RH 3), que compreende a bacia hidrográfica do rio Douro e outras pequenas ribeiras adjacentes; Vouga, Mondego, Lis e Ribeiras do Oeste (RH 4), que compreende as bacias hidrográficas dos rios Vouga, Mondego e Lis, das ribeiras da costa entre o estuário do rio Douro e a foz do rio Lis e as bacias hidrográficas de todas as linhas de água a sul da foz do Lis até ao estuário do rio Tejo, excluindo este último; Tejo (RH 5), que compreende a bacia hidrográfica do rio Tejo e outras pequenas ribeiras adjacentes; Sado e Mira (RH 6), que compreende as bacias hidrográficas dos rios Sado e Mira e outras pequenas ribeiras adjacentes; Guadiana (RH 7), que compreende a bacia hidrográfica do rio Guadiana; Ribeiras do Algarve (RH 8), que compreende as bacias hidrográficas das ribeiras do Algarve; Açores (RH 9), que compreende todas as bacias hidrográficas do arquipélago; Madeira (RH 10), que compreende todas as bacias hidrográficas do arquipélago.

<sup>268</sup> São criadas as ARH do Norte (abrangendo as RH 1, 2 e 3), do Centro (abrangendo a RH 4), do Tejo (abrangendo a RH 5), do Alentejo (abrangendo as RH's 6 e 7) e do Algarve (abrangendo a RH 8). No caso das RH 9 e 10, os actos legislativos previstos no artigo 101.º definem as estruturas institucionais que asseguram a administração de cada uma destas regiões hidrográficas. Sendo pessoas colectivas de âmbito regional dotadas de autonomia administrativa

estrutura orgânica das políticas hídricas nacionais procura resolver o problema de articulação entre a administração central e a administração regional, por um lado, e o da falta de autoridade da administração das águas face a outros domínios de governação, por outro. Ao INAG atribuem-se competências muito diversas que devem garantir a definição e a execução da política nacional da água, representando o Estado português. E às ARH's, que já haviam sido previstas como figura regional de administração hídrica em finais da década de 1980<sup>269</sup>, compete prosseguir as atribuições de gestão das águas, incluindo o respectivo planeamento, licenciamento e fiscalização.

Para além dos órgãos de administração com funções executivas, mantiveram-se na estrutura orgânica das políticas hídricas o Conselho Nacional da Água e criaram-se os Conselhos de Região Hidrográfica<sup>270</sup>, que têm essencialmente funções consultivas e onde deverão estar representados os diferentes sectores de actividade e os utilizadores dos recursos hídricos nacionais. Por fim, a articulação das políticas hídricas com os restantes instrumentos de ordenamento do território deverá ser assegurada pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR).

Um terceiro diz respeito à inclusão na Lei Quadro da Água das disposições relativas à utilização dos recursos hídricos nacionais. Evidenciando-se os princípios da precaução e da prevenção relativamente a todas as actividades que tenham um impacto significativo no estado das águas, determina-se que estas só possam ser desenvolvidas mediante título de utilização, nomeadamente a licença e a concessão, o que não constitui inovação relativamente ao passado. Para além disso, define-se como utilização comum dos recursos hídricos do domínio público hídrico as actividades de recreio,

---

e financeira e património próprio, as ARH's estão sujeitas à superintendência e tutela do Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, podendo as inerentes competências ser delegadas no presidente do INAG.

<sup>269</sup> Ver Decreto-Lei nº 70/90 de 2 de Março.

<sup>270</sup> Sucodem aos Conselhos de Bacia Hidrográfica.

estadia e abeberamento, que não estão sujeitas a título de utilização, desde que sejam respeitados os preceitos da lei e não se produzam alterações significativas da qualidade e quantidade da água. E prevê-se ainda a necessidade de autorização prévia algumas formas de utilização dos recursos hídricos particulares, na medida em que incidam sobre leitos, margens e águas particulares.

Em quarto lugar, não pode deixar de se salientar a determinação de uma ordem de preferência de usos no caso de conflito entre diversas utilizações do domínio público hídrico, que deverá ser aplicada em função dos critérios estabelecidos nos planos de gestão de bacias hidrográficas, mas que seguem uma ordem geral de valor: em primeiro lugar a captação de águas para abastecimento público face aos demais usos previstos; em qualquer dos casos deverá ser dada prioridade à utilização economicamente mais equilibrada, racional e sustentável, sem prejuízo da protecção dos recursos hídricos. Na medida em que as utilizações podem ser conflituosas em caso de escassez, ou até do ponto de vista das consequências da utilização das águas, esta explicitação pode vir a constituir-se como elemento de orientação e referência essencial na administração das águas ou na resolução de conflitos judiciais.

No que respeita ao regime económico e financeiro das águas, e atribuindo-se particular relevo à necessidade de promover uma utilização sustentável das águas, define-se o pressuposto da internalização dos custos em qualquer actividade susceptível de causar um impacte negativo no estado qualitativo e quantitativo das águas, assim como a aplicação dos princípios do poluidor-pagador e do utilizador-pagador. Mas mais do que isso, prevê-se que qualquer tipo de utilização das águas do domínio público hídrico, ou mesmo qualquer tipo de utilizador que beneficie de prestações públicas que lhes proporcionem vantagens ou que envolvam a realização de despesas públicas, fiquem sujeitos ao pagamento de uma taxa de recursos hídricos, cujas receitas deverão ser internalizadas na administração pública das águas, e que servirão para financiar

as acções de melhoria do estado das águas e ecossistemas associados, para amortizar investimentos e custos de exploração de infra-estruturas necessárias ao melhor uso da água e para cobrir os próprios custos dos serviços de administração e gestão dos recursos hídricos.

Esta medida é definida com o propósito essencial de criar sustentabilidade económica e financeira ao próprio sistema de administração pública das águas, cujo volume e extensão dos serviços se prevê venha a aumentar consideravelmente com a aplicação desta lei, precavendo-se assim um problema que historicamente foi afirmado em variadas ocasiões como limitativo da acção pública neste domínio particular.

Ainda no regime económico e financeiro estipula-se também que as tarifas de serviços de água relativos ao abastecimento, drenagem e tratamento de águas devem inserir-se numa política de preços que contribua para incentivar uma utilização eficiente dos recursos hídricos, atendendo-se às consequências sociais, ambientais e económicas da recuperação dos custos, bem como às condições geográficas e climatéricas da região ou regiões afectadas.

Por fim, salienta-se o capítulo dedicado à informação e participação do público. Tidas como pressupostos essenciais das políticas hídricas, e atribuindo-se ao INAG e às ARH's a função de promover a participação activa das pessoas singulares e colectivas na execução da lei quadro da água, especialmente no que diz respeito aos processos de planeamento das bacias hidrográficas, bem como a de assegurar a divulgação de informações sobre águas ao público em geral e em especial aos utilizadores dos recursos hídricos, pressupõe-se que a criação de um sistema nacional de informação de águas que assegure recolha, organização, tratamento, arquivamento e divulgação da informação necessária à gestão dos recursos hídricos nacionais se constitui como sistema de base que deve configurar este pressuposto essencial das políticas hídricas.



No entanto, a noção de participação vai ainda mais longe no contexto da Lei Quadro da Água. Ao instituir a possibilidade de delegação total ou parcial nas associações de utilizadores, e por parte das ARH's, de poderes para elaboração e execução de planos específicos de águas ou para a elaboração e execução de diversos programas de medidas<sup>271</sup>, configura uma modalidade de participação pública de carácter inovador. É certo que a possibilidade de integração de associações de utilizadores já havia sido prevista em 1884 na lei que instituíu os Serviços Hidrográficos, assim como em distintos modelos de governação das políticas hídricas, com particular relevância nos que respeitam à hidráulica agrícola. Contudo, a sua afirmação como pressuposto transversal a todos os domínios de governação das políticas hídricas denota uma nova visão, mais comunicativa e integradora, do que deve ser o planeamento e a gestão dos recursos hídricos nacionais.

Será ainda cedo para avaliar as consequências práticas e formais deste novo quadro jurídico. Sendo inovador relativamente a alguns dos seus pressupostos fundamentais, e apresentando uma sistematização da legislação hídrica que até então se encontrava dispersa por vários diplomas, a sua publicação cria novas expectativas relativamente ao exercício das funções executivas da administração pública das águas. No entanto, e dado o histórico de legislação hídrica publicada e não regulamentada, a dificuldade de operacionalizar planos e formas institucionais, a deficiente capacidade fiscalizadora, e a inexistência de mecanismos de avaliação das políticas colocam-se como questões fundamentais que ficam em aberto e que limitam o optimismo que eventualmente se poderá ter criado em torno desta nova lei.

---

<sup>271</sup> Nomeadamente aqueles que se referem às disposições referidas nos artigos artigos 30º e 32º da Lei Quadro da Água.

# Capítulo IV

## Uma (re) Visão Crítica das Políticas Públicas da Água

*“Ilmo. e Exmo. Senhor Pinto Coelho, digno director da Companhia das Águas de Lisboa e digno membro do Partido Legitimista.*

*Dois factores igualmente importantes para mim me levam a dirigir a V. Ex.<sup>a</sup> estas humildes regras: o primeiro a tomada de Cuenca e as últimas vitórias das forças carlistas sobre as tropas republicanas, em Espanha; o segundo é a falta de água na minha cozinha e no meu quarto de banho. Abundaram os carlistas e escassearam as águas, eis uma coincidência histórica que deve comover duplamente uma alma sobre a qual pesa, como na de V. Ex.<sup>a</sup>, a responsabilidade da canalização e a do direito divino. (...)*

*Eu obriguei-me para com V. Ex.<sup>a</sup> a pagar a despesa de uma encanação o aluguer de um contador e o preço da água que consumisse. V. Ex.<sup>a</sup>, pela sua parte, obrigou-se para comigo a fornecer-me a água do meu consumo. V. Ex.<sup>a</sup> forneceria, eu pagava. Faltamos evidentemente à fé deste contrato: eu, se não pagar, V. Ex.<sup>a</sup>, se não fornecer. Se eu não pagar, V. Ex.<sup>a</sup> faz isto: corta-me a canalização. Quando V. Ex.<sup>a</sup> não fornecer, o que hei-de eu de fazer, Exmo. Senhor? É evidente que, para que o nosso contrato não seja inteiramente leonino, eu preciso no caso análogo àquele em que V. Ex.<sup>a</sup> me cortaria a mim a canalização, de cortar alguma coisa a V. Ex.<sup>a</sup>... Oh! E hei-de cortar-lha!...*

*Eu não peço indemnização pela perda que estou sofrendo, eu não peço contas, eu não peço explicações, eu chego a nem sequer pedir água! Não quero pôr a Companhia em dificuldades, não quero causar-lhe desgostos, nem prejuízos! Quero apenas esta pequena desafronta, bem simples e bem razoável perante o direito e a justiça distributiva: quero cortar uma coisa a V. Ex.<sup>a</sup> !*

*Rogo-lhe, Exmo. Senhor, a especial fineza de me dizer imediatamente, peremptoriamente, sem evasivas, nem tergiversações, qual é a coisa que, no mais santo uso do meu pleno direito, eu posso cortar a V. Ex.<sup>a</sup>.*

*Tenho a honra de ser*

*De V. Ex.<sup>a</sup>*

*Com muita consideração e com umas tesouras*

*Eça de Queirós”*

# Problemas e Problemáticas

As políticas públicas da água em Portugal, desde a sua origem até 2005, caracterizam-se por uma deficiente e por vezes contraditória relação entre as orientações políticas, o seu quadro institucional e governativo e a administração das águas propriamente dita. Constituindo-se como problema de fundo, esta relação manifesta-se, de forma transversal a todos os domínios de intervenção analisados, em distintas problemáticas que se vão afirmando com maior ou menor intensidade ao longo de todo o período analisado (1884 – 2005). E tem como consequência objectiva a dificuldade, ou mesmo a incapacidade várias vezes observada, em materializar os pressupostos de políticas e os seus objectivos estratégicos numa linha de governação funcional e eficiente capaz de, não só administrar as águas, mas também alcançar o seu pleno potencial de utilização enquanto recurso económico ou na satisfação de necessidades sociais.

Este facto, que procurámos evidenciar ao longo do terceiro capítulo, levanta-nos uma questão central ao desenvolvimento deste trabalho: poderá dizer-se que o valor da água como bem público se materializou em Portugal ao longo de mais de cem anos de políticas hídricas? A resposta terá que ser necessariamente positiva, na medida em que se considere a definição jurídica de bem público que apresentámos no capítulo I e, pelo menos, um dos pressupostos essenciais que o Estado definiu para este domínio de governação: o exercício do seu domínio sobre as águas. Procurando exercer o poder de disposição e regulação que a lei lhe confere, o Estado português administrou as águas em função da visão que foi sendo politicamente construída acerca do seu potencial de utilização, das necessidades de intervenção consideradas prioritárias e do quadro institucional e administrativo de referência que considerou mais adequado à sua concretização. Neste sentido, assumiu na sua plenitude a publicidade das águas, pelo menos desde a criação dos Serviços Hidrográficos em 1884.

Contudo, e ao procurar fazê-lo, não conseguiu organizar-se de forma eficiente e funcional para alcançar os objectivos traçados. Não só porque o quadro institucional desenhado não se mostrou adequado às funções que se pretendia que fossem desempenhadas, mas também porque demonstrou grande incapacidade em produzir informação que, não só permitisse monitorizar os recursos hídricos nacionais, mas sobretudo orientar o processo de tomada de decisão. Finalmente, porque o fez procurando forçar soluções políticas que não só lesavam interesses particulares, levando à expropriação de bens e direitos, mas também porque pretendia moldar o comportamento social e económico dos intervenientes a uma fórmula política sem que sequer procurasse consultá-los ou promover algum tipo de consenso. Neste sentido, e ao contrário do que é recorrentemente afirmado no discurso político, o problema original das políticas públicas da água em Portugal não diz respeito à escassez dos meios disponíveis, de diversa natureza, mas sobretudo à dificuldade de estruturar um modelo de governação adequado à definição e concretização dos objectivos pretendidos, em função dos meios existentes e atendendo aos contextos onde deveriam ser concretizados.

A estas hipóteses, que procurámos confirmar ao longo desta dissertação, acrescentámos uma outra relativa à própria interpretação política que se foi fazendo da noção de interesse colectivo no contexto das políticas públicas da água. Central ao conceito de bem público, o interesse colectivo é, como já tivemos ocasião de demonstrar, uma noção de conteúdo variável. Depende do contexto político, económico e social que em cada momento histórico emerge, assim como da visão político-ideológica dominante e do sistema político instituído, sendo que ambas as variáveis influenciam significativamente o investimento político, institucional e financeiro do Estado em diversos domínios de governação.

Ora, no processo de condução das políticas hídricas é clara a interpretação do interesse colectivo que historicamente prevaleceu: vistas como recurso

essencial ao desenvolvimento económico do país, o seu potencial de utilização na satisfação de necessidades colectivas, ou mesmo na sua valorização enquanto bem ambiental cuja quantidade e qualidade era necessário garantir em função da sua sustentabilidade, foram sendo sucessivamente minorizados.

Poderá dizer-se que estas três valorizações são incompatíveis? Se hoje se argumenta que há um conflito de interesses entre as políticas económicas e as políticas ambientais cuja resolução, no contexto do paradigma do desenvolvimento sustentável, está ainda longe de ser alcançada, já entre as políticas económicas e as políticas sociais não se encontraram ao longo dos períodos históricos analisados, nem se encontram hoje, incompatibilidades que justifiquem a predominância de uma em detrimento da outra, para além, obviamente, de uma escolha política que nunca foi tornada explícita. Tal facto poderia eventualmente suceder-se num país com escassos recursos hídricos, mas esse não é o caso de Portugal. Ou poderia justificar-se com a escassez de recursos financeiros e técnicos. Mas para que se pudesse utilizar este último argumento seria necessário que uma série de problemáticas, que apresentamos de seguida como causas para o problema original das políticas hídricas nacionais, se encontrem superadas.

Se ao longo do terceiro capítulo procurámos apresentar informação que contribísse para dar uma resposta à questão enunciada, a aplicação do modelo de análise proposto no segundo capítulo dá evidência às três problemáticas que agora apresentamos.

## Informação e Conhecimento: uma problemática transversal

A Lei de 6 de Março de 1884, para além de instituir os Serviços Hidrográficos do Reino, definia com clareza um dos seus propósitos essenciais: a produção de informação e conhecimento que servisse de base ao processo de tomada de decisão política e à administração das águas propriamente dita. Importava ao Estado classificar e cartografar o domínio público hídrico, identificar o potencial da sua utilização e aproveitamento económico e determinar as necessidades imediatas de intervenção. Assim se poderia exercer a sua autoridade, e com base nessa informação se poderiam definir as linhas de governação que deveriam conduzir ao aproveitamento do potencial de utilização das águas.

A informação e o conhecimento assumiam-se desde logo como elementos estruturantes das políticas hídricas, e os objectivos inicialmente estabelecidos eram ambiciosos: a classificação e cartografia do domínio público hídrico ao longo de todo o território nacional continental. Tarefa ingrata, pela complexa legislação que definia os critérios de distinção do domínio público hídrico, pela inexistência de um cadastro da propriedade, assim como pelos meios consideráveis que implicava, a classificação e cartografia das águas nunca viria a ser concluída até hoje, apesar de se constituir como pressuposto da autoridade que o Estado procurou exercer, por um lado, e como elemento essencial à garantia dos direitos dos particulares, por outro.

Para além da classificação e cartografia do domínio público hídrico, assumia também particular evidência a necessidade de recolher e sistematizar informação de natureza hidrológica que permitisse, não só o conhecimento generalizado dos recursos hídricos nacionais, e sua variação anual ao longo do território, mas também o conhecimento do seu potencial de aproveitamento para fins distintos, nomeadamente a navegação fluvial, a produção de energia e a rega.

Contudo, e apesar da sua importância, é só a partir de 1930 que se iniciam de forma sistemática os estudos e projectos de obras hidráulicas por parte dos Serviços Hidráulicos e da Junta Autónoma das Obras de Hidráulica Agrícola, assim como a publicação, nos Anuários dos Serviços Hidráulicos, das séries anuais de um conjunto de variáveis hidrológicas: o primeiro número, referente ao ano hidrológico de 1933 seria publicado em 1934 e o último, referente ao ano hidrológico de 1971-72 em 1980.

Com a tentativa de extensão da agricultura de regadio às regiões secas do sul, por outro lado, foram vários os hidrólogos que manifestaram interesse, “pela primeira vez, pelos pouco caudalosos e imprevisíveis cursos de água do sul. Infelizmente, muitos destes estudos ficaram arquivados nos serviços oficiais ou nas empresas clientes de consultores particulares, tendo sido fraca ou nula a sua divulgação” (Ribeiro, 1987:488). E com os projectos de construção e exploração de barragens para a produção de energia, foram também desenvolvidos diversos estudos sobre o aproveitamento hidráulico dos rios nacionais, especialmente os do norte, a maioria dos quais da autoria das respectivas empresas concessionárias, apesar de terem sido publicados ocasionalmente alguns estudos relevantes nos Anuários Hidrológicos.

Do ponto de vista do ensino e da investigação da hidrologia em Portugal, é também a partir da década de 1940 que se começam a verificar avanços significativos, nomeadamente com a introdução de “modelos hidrológicos inovadores por A. Abecasis Manzanares e J.F. Rebelo Pinto, engenheiros dos “Serviços Hidráulicos” que haviam sido bolseiros em instituições de França, Itália e Suíça. Tais modelos foram aplicados ao dimensionamento hidrológico das obras do rio Lis e dos aproveitamentos hidroeléctricos do rio Zêzere” (Quintela, 2002:5). O primeiro destes engenheiros introduziria a hidrologia, “em 1948, na disciplina de hidráulica aplicada que então passou a leccionar no Instituto Superior Técnico” (idem). E da década de 1940 à década de 1970, a aplicação da hidrologia, tanto do ponto de vista da recolha de informação, como

na produção de conhecimento acerca dos recursos hídricos nacionais, viria a desenvolver-se de forma sistemática no âmbito dos Serviços Hidráulicos, “do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, do Instituto Nacional de Meteorologia e Geofísica, dos gabinetes de estudo das empresas hidroeléctricas e das primeiras empresas privadas de engenheiros consultores” (idem). É também neste período que são publicadas duas obras de referência, assim consideradas pelo seu carácter inovador: a dissertação de António Quintela (1967), pela importância que teve “para o ensino universitário e para a prática profissional em Hidrologia” (Quintela, 2002:6), e a de Tavares (1973), considerado como trabalho pioneiro que abriu novas perspectivas na modelação hidrológica<sup>272</sup>.

De 1975 em diante a recolha e o estudo de informação hidrológica acentua-se e sistematiza-se, ao mesmo tempo que se começa a verificar um especial interesse nos problemas da modelação hidrológica, contribuindo para este facto três circunstâncias essenciais que se sucedem nas três décadas seguintes: a difusão do ensino da hidrologia em Portugal, em finais da década de 1970; a criação do Sistema Nacional de Recursos Hídricos (SNIRH), em finais da década de 1980; a associação da modelação hidrológica a Sistemas de Informação Geográfica (SIG), já na década de 1990.

A difusão do ensino e a formação avançada de investigadores portugueses neste domínio científico veio a acentuar-se em finais da década de 1970, especialmente no campo da modelação hidrológica, com consequências importantes: “passou-se, deste modo, a dispor em Portugal de doutores, mestres e outros investigadores que contribuíram para o lançamento dos primeiros cursos de mestrado em hidráulica e recursos hídricos, onde os temas de hidrologia, com ênfase para a modelação hidrológica, foram objecto de particular atenção”. Dando lugar ao desenvolvimento de linhas de investigação e

---

<sup>272</sup> Mais tarde, já na década de 1980, é publicada outra obra de referência no estudo e na prática profissional da hidrologia, da autoria de Armando Lencastre e F.M. Franco. Lencastre, A., Franco, F.M. (1984)



à preparação de quadros técnicos, estes avanços contribuíram decisivamente para o desenvolvimento de competências nacionais nestes domínios.

No que diz respeito à sistematização de informação de natureza hidrológica, assistiu-se também a um esforço significativo a partir de finais da década de 1980, por parte da Direcção de Serviços de Recursos Hídricos da Direcção Geral dos Recursos Naturais, no sentido de agregar e sistematizar o espólio de informação hidrológica da extinta Direcção Geral dos Recursos Hidráulicos. Desse esforço resultaria a criação de uma base de dados hidrológica que viria a dar lugar, em 1995, à criação do Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos, e cuja coordenação e responsabilidade de actualização seria atribuída ao Instituto da Água.

Com a disponibilidade e actualização regular dos dados hidrológicos, sua possibilidade de consulta on-line, e com o desenvolvimento dos Sistemas de Informação Geográfica (SIG), vieram a criar-se condições essenciais à introdução “efectiva do “tempo real” na modelação hidrológica, pela incorporação nos modelos de elevada quantidade de informação espacialmente distribuída” (idem:8). A relevância dos SIG neste processo é, de resto, “exemplificada pela ampla utilização que, no âmbito da recente elaboração dos Planos de Bacia Hidrográfica de rios portugueses, lhes foi dada para “cruzar”, manipular e produzir informação georreferenciada” (idem).

Contudo, e apesar dos desenvolvimentos referidos, que foram sendo acompanhados pela instalação de instrumentos de medição hidrológica que permitiam a intensificação da recolha de informação nas redes meteorológicas e hidrométricas à escala nacional<sup>273</sup>, mantiveram-se limitações significativas

---

<sup>273</sup> Entre 1930 e 1990 aumentou consideravelmente a densidade territorial das redes de medição meteorológica e hidrométrica: as primeiras assumiam em 1930 valores de 1,28 estações por 1000 km<sup>2</sup>, passando em 1990 para valores de 8,32 estações por 1000km<sup>2</sup>; as segundas de 0,5 estações por 1000 km<sup>2</sup> em 1930 para 4,7 estações por 1000km<sup>2</sup> em 1990 (PNA, 2001, 10-II).

relativamente aos dados necessários à produção dos balanços hídricos, hoje considerados elemento essencial do planeamento e gestão dos recursos hídricos nacionais: “qualquer política de gestão de recursos hídricos deve assentar no conhecimento da distribuição espacial e temporal do recurso água. A descrição quantitativa deste recurso é essencial para responder a questões sobre a quantidade de água disponível e qual o seu padrão de distribuição espacial e temporal. Só com base nessa informação é possível identificar as regiões onde a escassez de água é um fenómeno crónico, caracterizar as manifestações dessas situações e conceber os meios para a sua resolução” (INAG, 2001, 5-II:1).

Para além disso, o balanço hídrico deve contemplar também variáveis de natureza qualitativa, na medida em que “só a integração destas duas valências permite responder a questões associadas às variações de concentrações de substâncias e traduzem a segurança em relação à potabilidade e compatibilidade com os usos” (idem). No Plano Nacional da Água, em 2001, reconhecia-se em função da informação disponível que “a aparente riqueza do nosso país, onde as disponibilidades anuais médias excedem várias vezes as necessidades de água, esconde situações de escassez hídrica de carácter localizado que ocorrem ciclicamente durante períodos secos”, sendo que a variabilidade das disponibilidades de água “em Portugal continental é extremamente elevada, quer em termos anuais quer em termos sazonais, o que dá origem a períodos mais ou menos prolongados em que a precipitação é significativamente inferior à média”, assinalando-se que a capacidade de armazenamento “não é suficiente para garantir a manutenção de abastecimento a todas as utilizações de água” (idem).

Se a resolução do problema se fundamenta no balanço hídrico, na medida em que este se constitui como instrumento de avaliação que, “com base nas disponibilidades hídricas anuais permite analisar de forma integrada as necessidades hídricas supridas por origens subterrâneas e por origens

superficiais e identificar as situações graves de escassez de água que só podem ser resolvidas através de um incremento significativo da capacidade de armazenamento que proporcione uma regularização anual” (idem:33), colocam-se, contudo, uma série de questões essenciais à sua determinação, que ainda hoje não encontram resposta adequada.

Na verdade, para que estes balanços possam ser realizados de forma fiável e regular é necessário que as redes de recolha de informação hidrológica atinjam um grau de qualidade e intensidade territorial que ainda não se verifica. No que diz respeito à monitorização quantitativa dos recursos hídricos de superfície “existem lacunas de conhecimento e incerteza associada aos valores apresentados que, embora não impeçam a definição de uma política de gestão dos recursos hídricos, convém que sejam melhoradas de modo a fundamentar com mais rigor as opções de planeamento” (idem:17). E relativamente aos recursos hídricos subterrâneos, tendo-se iniciado a sua monitorização a partir da década de 1970, apresentavam-se em 2001 evidentes lacunas de conhecimento “que estão associadas na sua grande maioria à escassez de dados resultantes da quase ausência de planos de monitorização e do reduzido número de estudos hidrogeológicos regionais efectuados” (idem:33).

Por outro lado, e no plano da monitorização da qualidade das águas, a situação parece ser ainda mais gravosa. Começando a expandir-se apenas a partir de finais da década de 1970, as redes de monitorização de qualidade da água começaram por ser mais direccionadas “para o controle da poluição dos rios e albufeiras, passando depois para a protecção dos sistemas de abastecimento de água (...). Em 1978 é estabelecida uma Rede Nacional de Qualidade da Água (RENQA) com 122 estações” (INAG, 2001, 10-II:11). E com a extinção da DGRAH em 1987 a RENQA é substituída pela Rede de Qualidade da Água (RQA) que, passando a ser constituída por 55 estações de amostragem implantadas nas áreas de maior poluição, veio a ser incrementada, sobretudo em função das necessidades de monitorização impostas pelas directivas

comunitárias: o número de estações de qualidade da água aumentou de 264 estações em 1995 para 295 estações em 1999, reduzindo-se depois para 275 em 2000.

Contudo, e apesar do esforço realizado, assinalava-se também no PNA que as principais lacunas de monitorização verificadas se manifestavam sobretudo “ao nível da plena inclusão das origens superficiais para abastecimento” (idem:15), assumindo-se também que as redes de qualidade da água “são bastante mais incipientes, uma vez que poucos sistemas são controlados periodicamente a nível qualitativo e com algumas deficiências a nível de parâmetros e frequências de amostragem” (idem:30).

Daí que se concluísse que “a actividade de planeamento, que em síntese converge em propostas de decisão sustentadas em ponderações e balanços para distintos cenários e situações, carece de uma panóplia de dados essenciais para avaliar as pressões, os riscos e os custos das actividades humanas e as respectivas evoluções passadas e tendências actuais” (idem:37). E que é portanto “incontornável que uma fundamentação segura das decisões carece de boas “estatísticas da água” e de uma boa “contabilidade da água”, o que ainda não se dispõe na actualidade. Esta fragilidade estruturante no planeamento e gestão dos recursos hídricos é, sobretudo, notória quando se pretende dar respostas aos múltiplos inquéritos e pedidos de informações nacionais e internacionais” (idem:38).

E reforçava-se este diagnóstico com a afirmação de que é relativamente a alguns dos sectores utilizadores mais significativos (abastecimento de água às populações, indústria, rega e população flutuante e respectivas águas residuais) que “as poucas estatísticas sobre água existentes não estão orientadas para a actividade de planeamento e gestão de recursos hídricos” (idem).

De facto, se a constituição dos balanços hídricos pressupõe um conhecimento regular da disponibilidade dos recursos hídricos nacionais, ele depende também do conhecimento rigoroso dos usos, dos consumos e das necessidades de água, sendo a sua importância “proporcional ao rigor com que se pretendem definir as políticas de utilização dos recursos hídricos, designadamente nas vertentes da garantia de volumes de água, da qualidade da água, do ordenamento do domínio hídrico, da economia da água e da segurança de bens e pessoas” (INAG, 2001, 4-II:1). E se a situação já é insuficiente do ponto de vista da informação relativa à disponibilidade dos recursos hídricos, no que diz respeito à avaliação dos usos, consumos e necessidades ela é “muito deficiente. Para além de não existirem medidores de caudal na maioria das origens, a verdade é que os métodos e os procedimentos utilizados pelas entidades que promovem a recolha de dados tem carácter esporádico ou visam outros fins que não propriamente o planeamento dos recursos hídricos” (idem).

Sendo na vertente das utilizações das águas que mais se faz sentir a falta de dados e informações, agudiza-se o problema de determinação dos balanços hídricos, com consequências óbvias no planeamento e gestão dos recursos hídricos nacionais: “ao nível dos usos e consumos instalados e sua variabilidade temporal, nas vertentes quantitativa e qualitativa (onde?, quanto?, quando?, para quê?, porquê?, quem?, desde quando?, até quando?), das rejeições de água residuais nos meios hídricos e solo e suas características espaciais, temporais e composição, das características das comunidades biológicas dependentes dos recursos hídricos e dos custos de investimento, exploração e manutenção dos sistemas de utilização e gestão, entre outros” (idem:55).

Mas se o problema da informação e conhecimento hidrológico dos recursos hídricos nacionais se constitui como entrave ao planeamento e à gestão, no domínio do conhecimento da própria administração pública das águas, dos procedimentos de recolha, sistematização e análise de informação que a

permitam conhecer com rigor, avaliar a sua evolução histórica e problematizar as suas dimensões críticas, o problema parece ser ainda mais acentuado.

Na verdade, se o Plano Nacional da Água se constitui como o primeiro grande momento de avaliação e diagnóstico das políticas públicas da água em Portugal, e aí se enuncia o carácter estruturante das deficiências de informação e se acentua o seu carácter transversal relativamente a todas as suas dimensões significativas, a reconstituição das políticas públicas da água que apresentámos no capítulo III deparou-se precisamente com o mesmo problema, que se manifesta de forma significativa ao longo de todos os períodos históricos analisados. Daí que este possa ser considerado um problema estruturante das políticas hídricas nacionais, não só porque coloca em questão a forma como foram sendo tomadas as decisões políticas, e o critério com que se distribuíram os investimentos realizados por cada um dos domínios de intervenção, mas também porque coloca em causa o recorrente discurso afirmativo relativamente aos resultados obtidos, e que caracteriza grande parte dos documentos de orientação e avaliação política no sector das águas, sobretudo durante o período do Estado Novo.

Deste ponto de vista, a carência de informação torna-se particularmente evidente em três domínios centrais ao processo de condução das políticas públicas da água: a sistematização da legislação hídrica; as formas institucionais; a programação financeira das instituições e das linhas de intervenção; a carência de uma perspectiva integrada acerca dos sectores.

No que diz respeito à legislação, o processo de recolha e análise que desenvolvemos, e que se constituiu como um dos pilares de informação do nosso trabalho, tornou evidentes alguns problemas que, podendo não ser exclusivos das políticas públicas da água, nelas se manifestam com particular relevância. O mais imediato diz respeito à dispersão e falta de sistematização da legislação hídrica em Portugal: sendo um problema recorrentemente afirmado

nos preâmbulos de algumas das leis mais estruturantes das políticas hídricas, ele ganha proporções significativas quando se pretende a reconstituição da legislação hídrica, traçando-se a sua evolução histórica e procurando verificar-se a articulação entre distintos domínios de regulação jurídica das águas.

Na verdade, não só as normas e os procedimentos de organização, sistematização e publicação da legislação nacional apresentam hoje disfuncionalidades que dificultam o acesso, a consulta e a reconstituição da legislação por temáticas, e em especial nas temáticas das políticas hídricas (em muitas das leis não se encontram normas revogatórias, sendo difícil determinar os preceitos em vigor; não existe um sistema de classificação da legislação por temas; as bases de dados de legislação existentes, na parte que já está digitalizada, não são complementadas por motores de pesquisa potentes e eficientes; grande parte dos diários onde são publicadas as leis não apresentam índices; etc.), mas também são raras e incompletas as colectâneas de legislação hídrica publicadas ao longo dos períodos históricos analisados, assim como os comentários jurídicos a algumas das leis fundamentais que regulam as matérias das águas. Não só pela falta de investimento do Estado na organização desta informação, mas também porque o tema não tem suscitado o interesse de juristas, advogados e académicos que produzam conhecimento de base.

Na medida em que a vigência da legislação hídrica é muito longa, sendo sujeita a alterações parciais e sucessivas que se acumulam ao longo de décadas, a determinação dos preceitos em vigor é, por vezes, uma tarefa altamente morosa e complexa. Por outro lado, e sendo a lei um veículo fundamental de orientação normativa e administrativa da vida política, as suas deficiências repercutem-se de forma transversal no exercício de qualquer função, direito ou obrigação, seja por parte de entidades públicas, de instituições privadas ou mesmo do cidadão individual.

No plano institucional verificaram-se também insuficiências assinaláveis. Por um lado, constata-se a ausência de um mapeamento histórico das formas institucionais da administração pública das águas, suas funções, competências e mecanismos de articulação. Por outro, torna-se evidente a ausência de sistemas de informação que permitam a avaliação das instituições através de um conjunto de parâmetros estruturantes, nomeadamente as competências técnicas, os indicadores financeiros e a funcionalidade organizacional. Se associarmos esta constatação à variação permanente das formas institucionais ganha particular relevância uma questão essencial: não se conhecendo com rigor as formas institucionais precedentes, assim como os problemas e disfunções decorrentes do exercício da sua actividade, ou seja, não existindo uma memória institucional, com que critério se tomam as decisões de reformulação dos desenhos orgânicos e de definição e atribuição de funções e competências? Transversal a todos os períodos históricos analisados, assim como aos distintos níveis e áreas de governação da administração pública central e autárquica analisados, este problema foi-se manifestando com maior ou menor intensidade relativamente a parâmetros primários no conhecimento do quadro institucional.

Finalmente, e no que diz respeito à programação financeira, as carências de informação manifestam-se não só ao nível das instituições, como acabámos de referir, mas também no que diz respeito aos investimentos efectuados ou previstos para os distintos domínios de intervenção das políticas públicas da água: a deficiente orçamentação dos investimentos a realizar, associada a uma fraca programação e a uma deficiente fiscalização da sua aplicação, são recorrentemente afirmados no início de ciclos políticos como causas para a necessidade de novos investimentos e para a renovação de ciclos de investimento que já deveriam ter sido concluídos<sup>274</sup>. E o facto de esta informação não ser tornada pública (orçamentação, programação e mecanismos de

---

<sup>274</sup> Ver, por exemplo, o caso do PEAASAR I e do PEAASAR II, descritos no capítulo III.



avaliação), não só levanta dúvidas relativamente à forma como estas funções são cumpridas, mas também torna praticamente impossível a sua análise.

Uma das raras excepções a esta regra diz respeito à informação de natureza institucional e financeira que começou a ser produzida pelo Instituto Regulador das Águas e Resíduos acerca do sector do abastecimento e saneamento de águas, informação essa que é publicada desde 2004 com regularidade anual. Contudo, não podemos deixar de assinalar duas perplexidades: por um lado, e para além das suas funções de regulação, é o IRAR a única instituição pública do sector das águas que produz uma avaliação anual, de carácter genérico e reflexivo, acerca do sector, sabendo-se que a instituição responsável pela definição de uma política de saneamento é o INAG; por outro lado, no âmbito da produção de informação especificamente vocacionada para fins de regulação, ficam fora do seu âmbito todos os serviços de abastecimento e saneamento de águas que não são concessionados, e que perfazem no seu conjunto uma parte significativa do total. Apesar do trabalho do IRAR se constituir como uma excepção no panorama da administração pública das águas saliente-se, contudo, que esta mudança de postura pode ser um indício de mudanças futuras.

Em síntese, a profundamente deficitária cultura de informação e avaliação das instituições e das políticas públicas da água, que se manifesta aos mais variados níveis, constitui-se como uma problemática estruturante que torna altamente complexa a tarefa de governação propriamente dita, tem implicações significativas no comportamento dos agentes envolvidos e secundariza o papel fundamental da investigação científica nos processos de análise, problematização e inovação. Para além disso, e com implicações de natureza política e moral, inviabiliza a verificação dos pressupostos de justiça material que deve estar subjacentes ao processo de condução das políticas públicas da água em Portugal.

## O Quadro Institucional / Governativo: problemas estruturais

O quadro institucional das políticas públicas da água funda-se em duas dimensões distintas. Por um lado, e no que convencionamos chamar administração pública das águas, enquadra-se um conjunto de funções que foram sendo enunciadas na legislação orgânica ao longo do primeiro período histórico analisado, e que se mantiveram no seu essencial até hoje<sup>275</sup>: a classificação e cartografia do domínio público hídrico; as intervenções consideradas necessárias à resolução dos problemas diagnosticados (cheias, intervenções na orla costeira, regularização de caudais, arborização de margens, drenagem de águas, etc.); o estudo e a execução de obras hidráulicas; a produção de informação e conhecimento de natureza hidrológica sobre os recursos hídricos; o conhecimento do seu potencial de utilização; o policiamento e fiscalização do domínio público hídrico. A partir da década de 1970 acrescem a estas funções as de monitorização da qualidade da água e as de planeamento dos recursos hídricos, e a partir da década de 1990, a de monitorização ecológica.

Por outro lado, e no que podemos entender como funções exclusivamente dedicadas ao aproveitamento das águas para o desenvolvimento económico e social do país, incluem-se a criação de infra-estruturas hidráulicas e o desenho e implementação de modelos de governação que definem os parâmetros essenciais da sua exploração nos distintos sectores utilizadores das águas: a rega, a produção de energia hidroeléctrica, os portos e o abastecimento e saneamento de águas.

Se a primeira dimensão se torna explícita com a criação dos Serviços Hidrográficos em 1884, e marca a origem de uma linhagem institucional da administração pública das águas que, apesar de sujeita a significativas variações no seu desenho orgânico, se mantém até hoje, já a segunda foi

---

<sup>275</sup> Apesar de aumentar significativamente o conteúdo e a complexidade destas funções.

evoluindo em termos históricos com sucessivas aproximações e afastamentos relativamente à primeira e que se materializaram na criação, transferência ou desmembramento de respectivas unidades orgânicas sectoriais (portos, energia, hidráulica agrícola e abastecimento e saneamento de águas).

Ora, a articulação entre as duas dimensões referidas torna-se problemática a partir do momento em que se verifica, como tornámos evidente ao longo do terceiro capítulo, o sucessivo adiamento do pleno e eficiente exercício das funções básicas da administração pública das águas, a sobrevalorização das suas competências hidráulicas no plano dos estudos e obras e a incapacidade de promover a utilização das águas para fins económicos em alguns dos sectores utilizadores e na satisfação de necessidades sociais.

E ganha preponderância quando se verifica que esta articulação não reuniu, durante largos períodos temporais, o consenso político relativamente ao desenho institucional que deveria garantir a integração das funções de natureza transversal, típicas da administração pública das águas, com as funções de natureza sectorial, características dos distintos tipos de utilização das águas. Manifestando-se em diferentes contextos, e com maior ou menor intensidade, esta situação torna-se particularmente evidente no desdobramento entre a escala nacional e as distintas escalas regionais de administração, por um lado, e entre a administração central e a administração autárquica, por outro.

De facto, e se no que diz respeito à administração pública das águas se verificam períodos de grande variação do desenho orgânico que deveria articular a dimensão nacional com as dimensões regionais, essa variação também se manifesta em movimentos sucessivos de afastamento e aproximação das unidades administrativas sectoriais que deveriam promover a utilização das águas para distintos fins. A questão coloca-se, portanto, ao nível dos critérios que justificam estas mudanças, e que apesar de se denotarem algumas tendências, nem sempre foram claros ou justificados.

Ao longo do primeiro período histórico (1884 – 1920) definido no capítulo III a problemática enunciada manifesta-se assim nas três questões referidas: a definição das funções essenciais da administração pública das águas; o desenho institucional de referência; a articulação entre os distintos níveis administrativos. No que diz respeito ao quadro de funções, ele começa por ser apresentado na lei orgânica dos Serviços Hidráulicos em 1884 e é complementado por duas leis posteriores<sup>276</sup>: o Estado deveria proceder à classificação e demarcação do domínio público hídrico, garantindo assim o exercício da sua autoridade; depois, seriam executadas diversas obras cujo interesse decorria sobretudo da tentativa de promover o aproveitamento económico das águas para a agricultura; por fim, criavam-se serviços de polícia das águas que deveriam fiscalizar todo o processo de aplicação da lei, de execução das obras e de utilização do domínio público hídrico. Em 1892 acrescem a estas funções as de produção de informação e conhecimento, que passam a ser enunciadas com maior rigor, e para as quais se criava uma unidade orgânica específica<sup>277</sup>.

---

<sup>276</sup> No caso da primeira incluíam-se os trabalhos de classificação e demarcação que, devidamente referenciados à carta chorográfica do reino, deveriam designar claramente: Quais rios e correntes de água, ou parte delas, em cada bacia, devem ser consideradas navegáveis ou flutuáveis; quais as linhas de perímetro, que em cada bacia limitam a superfície da circunscrição hidráulica; quais os rios e outras correntes, compreendendo as valas, canais, esteiros, etc. que existam nas bacias; qual o perímetro que limita o terreno adjacente às correntes de águas, valas, esteiros ou canais, que possam interessar os proprietários confinantes, quer para esgotos de terra, colmatagem, irrigação, executando-se a respectiva obra e ocorrendo o seu pagamento; que parte da vertente de cada rio, e mais correntes, deve ser arborizada, enrelvada ou cultivada em sucalcos; qual a largura que deve ter a faixa de terreno destinado a constituir a margem de cada corrente (Artigo 2º do Decreto de 2 de Outubro de 1886). Relativamente à segunda designavam-se: as obras de melhoramento e conservação dos portos, rios navegáveis e flutuáveis; a construção e conservação de canais de navegação marítima interior; a construção e conservação de diques, docas e portos de abrigo e quaisquer trabalhos hidráulicos destinados a melhorar o regime dos rios e a proteger os campos marginais (Tabela nº 1 do Decreto de 28 de Julho de 1886).

<sup>277</sup> Estudar o regime das águas correntes e os meios para o melhorar; recolher observações meteorológicas; recolher nas diversas épocas e meses do ano as observações sobre o caudal ou volume de águas dos rios; determinar o coeficiente médio de absorção das terras; proceder ao levantamento dos perfis longitudinais e transversais dos rios; realizar sondagens geológicas dos terrenos adjacentes aos rios; proceder ao levantamento da carta dos terrenos regados e irrigáveis do país; determinar o valor que tem ou possa ter a água da rega e a de lima; determinar o valor que tem ou possa ter como motor a água em cada região; determinar as quantidades de água necessárias para a rega e para a lima de 1 hectare de terreno; determinar as secções dos rios que devam ser regularizadas ou canalizadas por meio de obras nas

O desenho institucional, por seu lado, começava por ser definido através de uma fórmula orgânica que, apresentada em 1884 seria revista em 1892, e não pressupunha funções sectoriais no quadro da administração pública das águas. Mantendo-se assim até 1898, ocorre neste ano, pela primeira vez, a criação de duas unidades orgânicas sectoriais exclusivamente dedicados à tentativa de aproveitamento das águas para fins económicos: os serviços de portos e uma direcção de hidráulica agrícola e fluvial. No entanto, a vigência destes serviços seria curta, diluindo-se na restante orgânica três anos mais tarde (1901), voltando-se ao modelo original de funções de natureza transversal que se mantém até 1920, data da criação da Administração Geral dos Serviços Hidráulicos.

Por fim, e do ponto de vista da articulação entre a administração central e as unidades regionais que deveriam exercer as respectivas funções ao longo do território, a instabilidade que referimos atrás como problemática estruturante do quadro institucional intensifica-se: em 1884 previram-se quatro circunscrições hidráulicas, que passaram a duas em 1892; em 1898 as funções e competências das duas circunscrições hidráulicas passavam a ser exercidas por vinte e uma direcções distritais de obras públicas, abandonando-se a bacia hidrográfica como unidade administrativa de referência; em 1901 retoma-se o modelo original das quatro circunscrições, que seriam expandidas a seis em 1917, para que no mesmo ano se congelasse esta solução e se voltasse ao sistema vigente em 1901; por fim, extinguíam-se todos os serviços regionais em 1919, para se retomarem as quatro divisões hidráulicas em 1920.

---

margens ou nos leitos; determinar o valor fertilizante das águas dos rios nas diversas épocas do ano; proceder ao levantamento das plantas dos paues, pântanos e brejos que convenha sanear pela colmatagem; proceder a análises das águas; elaborar o plano geral da rede de canais que poderão estabelecer-se e das correntes naturais que poderão melhorar-se para alargar a navegação e comunicar as bacias hidrográficas entre si; organizar a estatística geral da navegação interior; proceder á classificação dos rios e das correntes de água navegáveis ou flutuáveis do ponto de vista da piscicultura; estabelecer as condições em que sejam ou possam vir a ser utilizadas as águas dos rios navegáveis ou flutuáveis nas indústrias; estudar as obras a executar nas lagoas, esteiros, canais e correntes de água navegáveis ou flutuáveis, com o fim do melhoramento da navegação ou do seu aproveitamento na agricultura ou na industria (Artigo 9º do Decreto de 24 de Setembro de 1898)

A criação da Administração Geral dos Serviços Hidráulicos (AGSH) em 1920 vem marcar uma nova etapa na administração pública das águas, dando origem a uma dinâmica institucional renovada. Por um lado, estabiliza-se o desenho das unidades administrativas regionais que deveriam exercer as funções da administração pública das águas à escala regional, adoptando-se um modelo de divisão do país em quatro direcções regionais que se viria a manter até 1976. Por outro, intensifica-se o desequilíbrio entre as funções básicas da administração pública das águas e a natureza das unidades orgânicas que dentro desta deveriam desempenhar funções sectoriais. Orientadas sobretudo para o segundo lado da equação, concentram-se aí grande parte dos meios e competências disponíveis: em 1926 os serviços de estudos e obras portuárias dão lugar à repartição de portos, a que se segue a criação da repartição de serviços eléctricos em 1927 e da repartição de hidráulica agrícola em 1928.

Ou seja, apesar de na sua lei orgânica se determinar que o exercício das funções essenciais da administração pública das águas fosse distribuído por três repartições centrais (repartição de aproveitamentos hidráulicos, repartição de serviços fluviais e marítimos e repartição de expediente geral e contabilidade), que davam preponderância à transversalidade das políticas hídricas, a criação das três repartições sectoriais referidas (portos, serviços eléctricos e hidráulica agrícola) desvirtuava essa orientação e configurava a predominância da utilização das águas para fins económicos, que se viria a acentuar no período seguinte. Desta forma tornava-se evidente a coexistência, no quadro institucional da AGSH, de duas lógicas distintas que se orientavam por pressupostos divergentes: a primeira acentuava a transversalidade; a segunda, a sua especificidade sectorial. E só a primeira era coincidente com o quadro de funções definidas na lei.

Ora, ao longo do período histórico seguinte (1929 – 1943) assiste-se, não só à predominância de uma visão sectorial da administração pública das águas, mas também à sua quase total concentração num dos propósitos políticos que se

pretendia realizar: a autonomização energética do país. Primeiro, transformava-se a Administração Geral dos Serviços Hidráulicos em Administração Geral dos Serviços Hidráulicos e Eléctricos. Depois, autonomizava-se a repartição de serviços de hidráulica agrícola, que daria lugar à Junta Autónoma das Obras de Hidráulica Agrícola. Por fim, transferiam-se as funções relativas aos estudos e obras portuárias para as Juntas Autónomas de Portos.

A primeira (JAOHA) viria a ser sujeita a várias reformas orgânicas internas, e o seu posicionamento institucional oscilava entre o Ministério da Agricultura (1930 – 1932) e o Ministério das Obras Públicas e Comunicações (1933 – 1949), para depois voltar a ser integrada nos serviços da Direcção Geral dos Serviços Hidráulicos. Finalmente, em 1959, seria criada a Junta de Hidráulica Agrícola no Ministério da Economia, não voltando este domínio administrativo sectorial a ser integrado no quadro institucional de referência da administração pública das águas. A segunda (Juntas Autónomas de Portos), autonomizando-se do quadro orgânico de referência da administração pública das águas em 1935, instituíam-se como unidade autónoma dependente do Ministro das Obras Públicas, mantendo-se nessa situação até 1946, data em que seria integrada no Ministério das Comunicações.

Finalmente, e no que respeita à Administração Geral dos Serviços Hidráulicos e Eléctricos, apesar de se manter no seu desenho orgânico uma lógica transversal (repartição de serviços marítimos, repartição de estudos hidráulicos, divisão de dragagens e repartição de serviços fluviais compreendendo quatro divisões hidráulicas), os poucos registos históricos existentes indicam que esta se orientou sobretudo para a recolha de informação hidrológica, mas apresentando resultados muito deficientes; para o policiamento do domínio público hídrico, mas denotando fracas competências na execução de uma lei imperfeita; para o estudo, planeamento e execução de obras de natureza hidráulica, onde tudo parece indicar que foi eficiente na execução das suas funções.

A partir de 1944 ocorre uma sequência de mudanças de natureza política e institucional que justificaram a delimitação de um novo período histórico (1944 – 1974): primeiro, a criação da Direcção Geral dos Serviços de Urbanização em 1944 e, com ela, a entrada da administração central num domínio de intervenção que era exclusiva competência da administração autárquica<sup>278</sup> (serviços de abastecimento e saneamento de águas às populações); depois, a autonomização da repartição de serviços eléctricos relativamente à administração pública das águas, e respectiva transição para o Ministério da Economia onde é promovida a Direcção Geral em 1945; por fim, a reintegração da Junta Autónoma de Obras de Hidráulica Agrícola na Direcção Geral dos Serviços Hidráulicos em 1949, onde se viria a diluir nos seus serviços de natureza transversal.

Se esta sequência apresenta modificações de natureza orgânica e institucional significativas, ela também pode ser lida, do ponto de vista político, em dois sentidos distintos. Por um lado, através da preponderância técnica e executiva que era crescentemente atribuída à administração pública das águas, e que justificaria a sua transversalidade relativamente a sectores utilizadores para os quais se definia um modelo de governação de natureza predominantemente económica: importava sobretudo construir as infra-estruturas necessárias ao aproveitamento das águas para fins distintos, e as competências necessárias pareciam residir no quadro da administração pública das águas. Por outro, tornava-se cada vez mais evidente que o fomento da utilização das águas para fins económicos dependia, não só de um conjunto significativo de infra-estruturas, assumindo o Estado o seu encargo inicial, mas também de um modelo de desenvolvimento que encontrasse a fórmula mais adequada à integração destes propósitos numa lógica empresarial / económica.

---

<sup>278</sup> Excepção seja feita aos casos em que o Estado assumiu a liderança do processo político na atribuição de concessões a entidades privadas, como foi o caso da cidade de Lisboa.



Se esta situação se veio a verificar no domínio dos portos e da produção de energia eléctrica, já o mesmo não se pode dizer acerca da hidráulica agrícola: a sua reintegração nos serviços da Direcção Geral dos Serviços Hidráulicos em 1949 contrariava esta tendência. E é só dez anos mais tarde, já depois de concluídas algumas das mais importantes obras de fomento hidroagrícola, que estas funções vêm a ser autonomizadas da administração pública das águas e integradas na recém-criada Junta de Hidráulica Agrícola, dependente do Ministério da Economia.

A tendência verificada no caso da hidráulica agrícola pode eventualmente explicar-se com o posicionamento político assumido na discussão parlamentar do parecer da Câmara Corporativa acerca das obras de fomento hidroagrícola, discutido na Assembleia Nacional em 1957. Assumindo-se então que neste domínio particular estavam implicados empreendimentos económicos de “desenvolvimento lento e de resultados de longo prazo”, e apesar de se confirmarem os pressupostos políticos enunciados, partia-se do pressuposto que a irrigação é um “problema mais económico-social do que de obras de engenharia hidráulica”<sup>279</sup>. Estando quase sempre “fora do alcance da capacidade realizadora do particular e do tempo de vida de um homem”, justificava-se a atribuição

“ao Estado - nos países onde a agricultura de produção de alimentos está condicionada por uma meteorologia desconcertante, com chuva insuficiente ou água em excesso, mantendo o agricultor em constante jogo de azar - a função de fazer a rega das terras, o seu enxugo e a defesa contra as cheias, porque só ele tem a capacidade de poder aceitar a remuneração ou reembolso de investimentos vultosos em longo período.”<sup>280</sup>

---

<sup>279</sup> Diário das Sessões da Assembleia Nacional nº 193 de 28 de Março de 1957 (VI Legislatura, IV Sessão Legislativa), página 447.

<sup>280</sup> Idem.

E mesmo sabendo-se que os resultados desta visão política eram muito insuficientes, solicitavam-se pareceres externos que elogiavam o modelo seguido e eram apresentados no parecer da Câmara Corporativa: “Apreciou o Sr. Corfitzen: A lei das obras de rega em Portugal é muito simples. Não a transcrevo, mas uma explanação sobre as suas várias secções mostra ser very enlightened indeed and apparently fair no seu conjunto”<sup>281</sup>.

Ao autonomizarem-se as obras de fomento hidro-agrícola do quadro institucional da administração pública das águas, esta última passava a assumir funções exclusivamente transversais ou, se preferirmos, de natureza instrumental relativamente aos sectores utilizadores das águas. E apesar de em 1972 se promover nova reforma institucional da Direcção Geral dos Serviços Hidráulicos, onde se salienta a inclusão de duas unidades orgânicas exclusivamente dedicadas às questões do saneamento básico (que compreendiam uma divisão de controlo da poluição), a sua lógica de funcionamento, como tivemos ocasião de evidenciar no terceiro capítulo, estava profundamente enraizada nos estudos e obras de natureza hidráulica.

A revolução de 1974 marca o início do quinto período histórico delimitado (1974 – 1986). Não tanto porque se tenha produzido no imediato uma reforma estruturante do quadro institucional das políticas hídricas nacionais, mas sobretudo porque se tornou evidente que o problema do saneamento básico assumia proporções inaceitáveis: ultrapassados os dois primeiros anos de instabilidade política que caracterizaram o período pós-revolucionário, durante o qual foram tomadas medidas ad-hoc que contribuíram para a resolução de alguns dos problemas, criava-se pela primeira vez na história das políticas públicas da água em Portugal uma Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos e do Saneamento Básico, e que compreendia a Direcção Geral dos Recursos e Aproveitamentos Hidráulicos e a Direcção Geral do Saneamento Básico.

---

<sup>281</sup> Actas da Câmara Corporativa nº 111 de 26 de Março de 1957 (VI Legislatura, IV Sessão Legislativa), página 1131.

No entanto, uma rápida comparação entre o quadro orgânico da DGRH (1972) e da DGRAH (1976) torna evidente que as mudanças foram residuais. Não só se mantinham algumas das suas unidades administrativas de referência ( direcção dos serviços fluviais; direcção dos serviços de saneamento; direcção dos serviços de aproveitamentos hidráulicos), como se viria a verificar mais tarde que o projecto político que se idealizara para a resolução do problema do abastecimento e saneamento de águas não viria a resultar, sobretudo pela tensão não resolvida entre o plano de funções da administração central e da administração autárquica. Na verdade, e nos depoimentos recolhidos de alguns dos responsáveis técnicos e políticos, não só se afirmava que a cultura institucional estava profundamente marcada pela orientação hidráulica que havia prevalecido durante grande parte do Estado Novo, como se acrescentava a estes problemas a necessidade crescente de uma reforma das orientações políticas que passasse a tomar em consideração as questões de qualidade da água, que se vinha agravando de forma sistemática. Para além disso extinguíam-se as quatro divisões regionais da administração pública das águas.

Em 1977 promove-se nova reforma orgânica através da qual se criam cinco novas unidades de administração regional (formato que se viria a manter até 1986) e uma Direcção de Serviços de Controlo da Poluição. Os problemas estruturantes das políticas hídricas que se haviam acumulado ao longo dos períodos históricos anteriores pareciam agora convergir relativamente à necessidade de uma mudança profunda que se justificava pela inaptidão do quadro institucional em enfrentar novos desafios funcionais, ao mesmo tempo que se tornava evidente a paralisação de alguns dos seus serviços. No entanto, e como viria a afirmar Francisco Nunes Correia em 2004, no contexto de publicação comemorativa dos 120 anos das circunscrições hidráulicas, “é fácil reformar instituições no papel ou mudar tabuletas nas portas, mas é seguramente muito mais difícil compreender a dinâmica dessas instituições e aquilo que do seu passado se deve projectar no seu futuro. Difícil é compreender, também, que embora nenhuma instituição se reforme

exclusivamente por vontade própria, nenhuma reforma se alcança se não se lograr ancorá-la no que de melhor existe nessas instituições” (Nunes Correia, 2004:63). A verdade é que as duas reformas orgânicas (1980 e 1985) que se promoveram entre 1977 e 1986, pouco ou nada conseguiram mudar no efectivo funcionamento da administração pública das águas.

Perante as manifestas dificuldades institucionais parecia tornar-se evidente a necessidade de uma mudança de fundo, o que veio a ocorrer em 1986 com contornos de alguma forma radicais: a extinção da Direcção Geral dos Recursos e Aproveitamentos Hidráulicos. Pela primeira vez em mais de cem anos de políticas hídricas deixava de existir um quadro institucional exclusivamente dedicado às águas, passando as suas funções essenciais a ser desempenhadas no contexto mais alargado, e aparentemente transversal, das políticas ambientais.

É certo que esta transformação profunda levantou uma série de problemas que tivemos ocasião de enunciar no capítulo III. Mas a sua superação, ao contrário do que seria desejável, não parece ter vindo a contribuir para uma mudança significativa do modo de funcionamento das políticas hídricas nacionais.

Primeiro, porque a integração das funções essenciais da administração pública das águas no quadro de uma política ambiental não parece ter sido pacífica: as unidades de administração regional do ambiente não coincidiam com as bacias hidrográficas, que desde muito cedo haviam sido consideradas unidades administrativas “naturais” para o planeamento e gestão das águas; a conversão para o paradigma ambiental não trazia consigo melhores competências e mais meios para a execução das suas funções essenciais (na verdade, assistiu-se ao desmantelamento da rede de fiscalização das águas); a descoordenação das políticas hídricas, que se podia considerar um problema relevante nos períodos históricos anteriores, transformava-se agora na principal causa de disfunções sectoriais derivada da inexistência de uma autoridade política para as águas; os

objectivos políticos, que haviam sido definidos desde 1974, tardavam em consubstanciar-se em metas quantificáveis.

Depois, porque a cultura institucional prevalecente continuava a orientar-se por um paradigma hidráulico, e não pelo paradigma ambiental que se procurava instituir. Na verdade, a necessidade de uma linha institucional exclusivamente dedicada às águas tornava-se evidente com a publicação do Decreto-lei nº 70/90, propondo-se inclusivamente um desenho inovador do quadro institucional da administração pública das águas, mas este nunca seria regulamentado. E em 1991 cria-se o Instituto da Água, mas a sua lei orgânica só seria publicada dois anos mais tarde.

Se a extinção da Direcção Geral dos Recursos e Aproveitamentos Hidráulicos define o início do sexto período histórico analisado (1987 – 1999), que se caracteriza por uma profunda reforma do quadro institucional, é só a partir de 1993 que se regulamenta o funcionamento do INAG e que se retoma uma linhagem institucional exclusivamente dedicada às políticas hídricas nacionais. No entanto, e apesar de esta surgir fundada em novos pressupostos, mantinham-se alguns problemas estruturantes que se haviam diagnosticado nos anteriores quadros institucionais de referência (predominância de uma cultura institucional fortemente influenciada pelo paradigma hidráulico; falta de autoridade política para coordenar os sectores utilizadores; escassez de meios humanos para desenvolver todas as suas funções; etc).

Mas para além disso, o desenho orgânico do INAG estava claramente incompleto: funcionando como suposta figura institucional de cúpula na administração pública das águas, não lhe eram atribuídas unidades administrativas regionais que permitissem desenvolver a sua actividade com eficiência ao longo de todo o território nacional. Por outro lado, e apesar de se definir como sua missão a “prossecução das políticas nacionais no domínio dos

recursos hídricos e do saneamento básico<sup>282</sup>, não se incluía no seu desenho orgânico qualquer unidade administrativa com funções relativas ao saneamento básico.

De facto, a problemática do abastecimento e saneamento de águas mantinha-se em 1991, nos seus traços gerais, idêntica à que descrevemos no capítulo III para o período do Estado Novo: sendo uma competência exclusiva das autarquias, o Estado procurava intervir apenas através do apoio técnico e do financiamento dos sistemas. Isto apesar de os diagnósticos disponíveis demonstrarem a incapacidade das primeiras em resolver os problemas que aí se colocavam. E é só em 1993 que se promove uma reforma política no sector que assentava em dois pressupostos distintos: por um lado, a criação de um grupo empresarial público que viria a lançar as bases de um vasto processo de empresarialização; por outro, a criação de uma entidade reguladora, cujo âmbito de regulação incidia sobre os sistemas concessionados de abastecimento e saneamento de águas.

O modelo agora proposto tinha como pressuposto fundamental um processo de negociação política através do qual se procurava contornar a tensão nunca assumida entre o Estado e as autarquias nesta matéria, integrando os dois níveis de administração num modelo empresarial público. Liderado pelo Governo, este projecto concorria para a integração dos sistemas e para a resolução dos problemas estruturantes do sector: a falta de dimensão, que impedia a realização de economias de escala, e tinha consequências importantes ao nível da capacidade de auto-financiamento e investimento em infra-estruturas e meios tecnológicos; a falta de organização dos serviços, que impedia uma efectiva gestão financeira e operacional.

Na verdade, esta era uma solução complexa para um problema relativamente simples, e que só parecia justificar-se pela falta de vontade ou capacidade

---

<sup>282</sup> Decreto-lei nº 191/93 de 24 de Maio de 1993.

política de alterar o quadro de atribuições autárquicas neste domínio de governação. Isto porque, em lugar de se promover um modelo de regionalização dos serviços que integrasse as duas vertentes do saneamento básico (abastecimento e saneamento de águas) e permitisse a resolução dos problemas de escala, o que inclusivamente já havia sido tentado em 1972 e logo após o 25 de Abril, optava-se agora por uma configuração que, assente num processo de negociação política, não produziria os resultados desejados em tempo útil, apesar da enorme disponibilidade financeira para investir no sector, garantida pelos fundos comunitários.

A modificação da lei de delimitação dos sectores, assim como a regulamentação jurídica dos sistemas de abastecimento, constituíam-se como os primeiros passos de uma reforma que se viria a implementar nos anos seguintes. Primeiro, dividiam-se os sistemas em alta e em baixa: ambos poderiam ser concessionados, mas apenas os segundos a entidades privadas. Depois, criava o Governo um grupo empresarial para o sector (Grupo Águas de Portugal - AdP) que, para além de gerir os sistemas em alta, procurando negociar com os municípios a concessão dos serviços e a criação de empresas multimunicipais, poderia também concorrer às concessões dos sistemas em baixa. Por fim, criava-se uma entidade reguladora (primeiro o Observatório dos Sistemas Multimunicipais, depois o IRAR), que deveria garantir que os termos dos contratos de concessão eram cumpridos. De facto, este modelo promovia uma solução em que, mantendo-se as atribuições autárquicas no domínio do abastecimento e saneamento de águas, o Governo procuraria convencer estas últimas a concessionar os serviços respectivos ao Estado nos sistemas em alta, ao mesmo tempo que permitia a entrada de empresas privadas nas concessões dos sistemas em baixa.

Na verdade, o modelo resultou em termos políticos e empresariais, com a adesão de muitas das autarquias do país ao modelo proposto, mas não no que diz respeito à resolução definitiva de alguns dos problemas estruturantes do

sector, nem tão pouco na capacidade de alcançar as metas desejadas e afirmadas politicamente.

Entre 1993 e 2005 assiste-se à grande expansão do grupo AdP, não só em Portugal onde controlava o total das concessões dos sistemas em alta e a grande maioria das concessões nos sistemas em baixa<sup>283</sup>, mas também ao nível dos mercados internacionais, onde viria a concorrer com empresas multinacionais do sector. Por outro lado, e no que diz respeito ao IRAR, e sendo os seus poderes reguladores limitados, a sua actividade desenvolveu-se sobretudo ao nível da monitorização dos sistemas e avaliação geral do sector. E à medida que se foram desenvolvendo estas tendências, verificava-se uma expansão quantitativa considerável dos serviços de abastecimento de águas, que não era contudo acompanhada por um ritmo tão elevado de crescimento no que diz respeito ao tratamento de águas residuais, onde ainda hoje se colocam problemas, nomeadamente na área metropolitana de Lisboa.

De forma complementar criava-se um instrumento de planificação financeira que deveria contribuir para a organização dos mecanismos de financiamento do sector, grande parte dos quais de origem comunitária: o Plano Estratégico de Abastecimento de Águas e Saneamento de Águas Residuais (PEAASAR). Publicado em 2000, aí se apresentavam duas metas objectivas que materializavam os níveis de serviço a alcançar no sector para o seu período de vigência (2000 – 2006): 95% da população servida com água potável no domicílio; 90% da população servida com drenagem e tratamento de águas residuais urbanas.

Contudo, e sem que se tenha publicado até hoje um estudo rigoroso e exaustivo acerca das necessidades financeiras dos sistemas, assim como uma avaliação sistemática da forma como foram sendo aplicados os fundos entretanto disponibilizados, constatava-se em 2007 que as metas do PEAASAR não foram

---

<sup>283</sup> Onde a participação de empresas privadas era claramente residual.



alcançadas, e que era necessário renovar o ciclo de financiamento por mais sete anos, através de um PEAASAR II que prevê necessidades de financiamento que quase duplicam o investimento previsto em 2000, para atingir as mesmas metas aí quantificadas: 95% da população servida com água potável no domicílio; 90% da população servida com drenagem e tratamento de águas residuais.

A complexidade deste modelo, assim como a incapacidade manifesta de alcançar as metas que para ele se definem, apresenta-nos uma série de perplexidades. A primeira diz respeito à criação de uma entidade reguladora por parte do Estado português que regula, não só mas sobretudo, um grupo empresarial público. E a perplexidade torna-se ainda mais evidente quando se verifica que ambas respondem perante a mesma tutela ministerial, ou seja, ocorre uma situação em que o Estado se regula a si próprio.

Se os sistemas de regulação são habitualmente implementados quando se dá o caso de existirem entidades privadas que prestam serviços públicos, o que de todo era o caso em Portugal, a configuração de um modelo desta natureza poderia ser lida como um indício de que existia a vontade política de privatizar os serviços de água e saneamento, ou parte deles, na vertente “em alta”. De facto, esta hipótese viria a tornar-se explícita mais tarde, por afirmação política de alguns dos ministros que tiveram a tutela do grupo AdP, chegando a ser publicada uma Resolução do Conselho de Ministros que previa o seu desmembramento<sup>284</sup>. Com a tomada de posse do XVII Governo Constitucional em 2005, contudo, estas orientações seriam revogadas, assumindo-se a importância vital do Grupo Águas de Portugal no “desenvolvimento da política pública de ambiente para o sector, sem prejuízo do estabelecimento de

---

<sup>284</sup> Em Junho de 2004 é publicada uma Resolução do Conselho de Ministros em que se aprova um modelo de reestruturação do sector das águas em Portugal que prevê a “redução do peso empresarial do Estado através da abertura do capital a investidores privados institucionais e da reestruturação da carteira de negócios da AdP (Resolução do Conselho de Ministros nº 72/2004 de 16 de Junho de 2004).

parcerias estratégicas que permitam reforçar a sua capacidade de resposta, desenvolver capacidades nacionais e estruturar os investimentos, tendo em vista as metas do Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais (PEAASAR)”<sup>285</sup>.

A segunda perplexidade diz respeito à separação dos sistemas em alta e baixa. Não só porque aumenta a complexidade do funcionamento dos sistemas, mas também porque deixa por resolver alguns dos problemas estruturantes do sector no caso em que os municípios optem por não concessionar os sistemas em baixa, ou conferir-lhes uma organização empresarial. Esta separação seria considerada, pelo então presidente do grupo AdP, e hoje Ministro das Obras Públicas, Mário Lino, como uma necessidade política em função da qual se pretendia “montar uma forma de, sem beliscar aquilo que são os direitos e as prerrogativas dos municípios nesta matéria, dar-lhes dimensão geográfica e massa crítica”<sup>286</sup>.

No entanto, a verticalização dos sistemas era vista como uma possibilidade futura que poderia ter contornos positivos, e em que o Estado deveria intervir apenas de forma limitada: “o caminhar-se no sentido de promover uma ligação entre a «alta» e a «baixa» parece-me positivo. O que não me parece positivo é que isso se faça por imposição ou por decreto-lei ou por via administrativa. Hoje as empresas estão criadas, quer nos sistemas municipais ou multimunicipais, concessionados ou não, e são os órgãos dessas empresas que devem discutir este problema e se for o caso de se chegar à conclusão que há vantagens em fazer essa integração então que se faça. O Governo não deve por decreto dizer que sim ou que não”<sup>287</sup>.

---

<sup>285</sup> Presidência do Conselho de Ministros (2005). Programa do XVII Governo Constitucional. Lisboa: PCM, p.94.

<sup>286</sup> Entrevista publicada no Diário Económico de 30 de Dezembro de 2003

<sup>287</sup> Idem.

A questão coloca-se, portanto, ao nível da forma como se definem prioridades políticas quando está em causa a satisfação de uma necessidade colectiva de primeira ordem como é o abastecimento e saneamento de águas: em primeiro lugar estão os interesses e os direitos dos cidadãos ou, por outro lado, os “interesses, direitos e prerrogativas” dos municípios que os devem servir? Na medida em que não se promove a avaliação financeira sistemática dos fundos aplicados, avaliação essa que se constitui como elemento essencial de avaliação da relação custo-benefício dos sistemas, a questão ficará sem resposta. E o mesmo sucede relativamente a uma outra questão central nesta matéria: qual o custo de oportunidade de não se ter tomado uma decisão política que, do ponto de vista empresarial e da funcionalidade dos sistemas, parecia contribuir para a sua simplificação?

Ao longo do último período histórico analisado no terceiro capítulo (2000 – 2005) não se verificaram modificações significativas no quadro institucional e governativo de referência das políticas públicas da água. Este facto parece ficar a dever-se, não à funcionalidade do sistema instituído, mas sobretudo à instabilidade política que, aliada à morosidade do processo de revisão da legislação hídrica iniciado em 2000, levaram a um atraso significativo na transposição da Directiva Quadro da Água para o direito português e na revisão de um quadro institucional que vinha sendo considerado desadequado às funções que se exigiam da administração pública das águas. Na verdade, se a necessidade de transpor a DQA serviu de justificação para uma reforma institucional das políticas públicas da água em Portugal, dando lugar a uma nova Lei Quadro da Água, a sua publicação só viria a ocorrer em Dezembro de 2005, impossibilitando assim a análise das suas consequências, até porque algumas das suas disposições fundamentais ainda não se encontram regulamentadas.

Valerá a pena referir, contudo, que aí se prevê a resolução de alguns dos problemas estruturantes que temos vindo a enunciar, nomeadamente a

atribuição ao INAG da função de autoridade nacional da água, assim como a criação de cinco Administrações de Regiões Hidrográficas que vêm resolver, por enquanto de forma teórica, o problema de desenvolvimento das funções da administração pública das águas à escala regional.

## Orientação e Comunicação: um projecto por cumprir?

A classificação pública das águas tem a sua origem na Antiguidade Clássica, como já tivemos ocasião de evidenciar, e a sua primeira e mais relevante sistematização surge com o Direito Romano, que as classificava em três categorias fundamentais: públicas, comuns e particulares (Moreira, 1920:16). Comuns (*res communis omnium*) seriam todas as águas que, sendo essenciais para a vida do homem, podiam ser utilizadas por todos, não podendo constituir objecto de direitos de propriedade. Tal como o ar e as águas marítimas, estas águas só podiam ser objecto de direitos de uso (Caponera, 1992). Públicas (*res publicae*) eram as águas pertencentes ao Estado, a uma comunidade ou município, podendo a sua utilização ser concedida a terceiros. As águas particulares eram susceptíveis de apropriação individual, e constituíam apenas uma pequena parte das águas disponíveis: água da chuva, águas subterrâneas e pequenos corpos de água.

Esta classificação<sup>288</sup>, que se constituiu como referência fundamental dos sistemas jurídicos civis, dos sistemas jurídicos da “common law” (deriva da aplicação do direito romano original) ou mesmo das doutrinas de apropriação, uso benéfico e direitos correlativos características do direito norte americano das águas, manteve-se no quadro jurídico português até 1919, data da publicação da Lei de Águas. Com esta última revisão aboliu-se a categoria de águas comuns, fixando-se a tipologia em águas públicas e águas particulares, mantendo-se assim até hoje.

Com a redução da tipologia a duas categorias – públicas e privadas – concentrou-se a possibilidade de disposição da grande maioria das águas no Estado que, por sua vez, regula as suas possibilidades de utilização de três formas distintas: o contrato de concessão, o título de licença e a utilização livre.

---

<sup>288</sup> Ver a este propósito anexo I.

Se esta mudança vem aumentar consideravelmente a extensão do poder do Estado sobre as águas, ela aumenta em igual medida a sua responsabilidade no que diz respeito à preservação do seu valor, por um lado, e à garantia das suas possibilidades de utilização de acordo com os princípios de justiça social que orientam as sociedades ocidentais, por outro. E esta responsabilidade é enaltecida pelo facto de, mais do que em qualquer outro bem constitutivo do domínio público, as águas terem um significado primário na manutenção da vida humana, no desenvolvimento económico e na sustentabilidade dos ecossistemas.

Mas a inclusão das águas no domínio público pressupõe, de forma clara, um princípio negativo: deve ser o Estado a administrar as águas porque os agentes privados (instituições ou cidadãos) não o conseguem fazer sem colocar em causa a sua qualidade e quantidade, por um lado, e a sua distribuição equitativa orientada por uma hierarquia de valores de uso, por outro. Ou seja, partindo-se do princípio que a água é um bem que permite a satisfação de necessidades colectivas, a sua inclusão no domínio público pressupõe que essa mesma satisfação depende de uma autoridade pública; caso contrário, não se verificam as condições necessárias à materialização do seu valor.

Da teorização e análise científicas a que foi sendo sujeito este princípio, uma das correntes de reflexão mais sólidas indica-nos que a sua confirmação se intensifica à medida que aumenta o número de intervenientes envolvidos, e que há a possibilidade de ele não se verificar quando o número é reduzido<sup>289</sup>. Mas para além do número, também o sentido da acção de cada um dos intervenientes se constitui como variável determinante na explicação do comportamento de um grupo: quanto mais significativas forem as acções de cada um dos intervenientes, mais facilmente um grupo poderá orientar a acção dos seus membros relativamente a um propósito comum.

---

<sup>289</sup> Ver capítulo I.

Neste contexto, ganha particular relevância relativamente ao processo de condução das políticas públicas da água a capacidade comunicativa do Estado relativamente às opções que são tomadas e à sua sustentação, mas também à forma como se posiciona e interage com os agentes implicados nos distintos domínios de intervenção das políticas hídricas e com os cidadãos em geral. Este problema ganha particular relevância quando se trata, como se tratou recorrentemente no desenvolvimento das políticas públicas da água, de promover uma mudança de comportamento nos distintos agentes envolvidos (seja na promoção da utilização dos recursos, seja mesmo na alteração de comportamentos que se julgam incorrectos).

Apesar de ser muito complexa a tarefa de determinar as formas através das quais o Estado se comunica, não só porque nunca existiu uma linha institucional definida para o efeito no contexto das políticas públicas da água em Portugal, mas também porque as formas de disseminação de informação foram ao longo de todo o século XX crescendo de forma exponencial, é contudo possível determinar algumas variáveis que contribuem para a compreensão da dimensão relacional das políticas públicas da água e que se constituem como elementos centrais da capacidade de orientação e comunicação do Estado.

A primeira diz respeito à forma através da qual este foi tentando integrar na administração das águas os distintos intervenientes implicados. Com algumas variações históricas observáveis, estas formas denotam distintos pressupostos relacionais relativamente à forma como se deveriam orientar as políticas. Uma segunda manifesta-se ao nível da noção de participação pública que, a partir da década de 1990, começa a ser evidenciada como um pressuposto essencial do processo de condução de políticas, tendo sido sujeita a algumas análises científicas, apesar de muito escassas. Por fim, é possível enquadrar a questão ao nível da informação existente, por um lado, e da forma como ela é disponibilizada, por outro.

No que diz respeito à administração pública das águas, e logo na sua institucionalização, a Lei de 6 de Março de 1884 assumia como pressuposto essencial que os proprietários marginais do domínio público hídrico deveriam ser envolvidos no processo de classificação e demarcação, assim como na execução e administração das obras a realizar. Em cada circunscrição hidráulica deveriam as respectivas direcções proceder aos estudos e trabalhos preliminares que serviriam de base à classificação e demarcação dos cursos de água, assim como à identificação das obras, melhoramentos e conservações a realizar. Os resultados desses estudos seriam apresentados publicamente para que pudessem ser examinados pelos particulares, podendo estes últimos propor alterações.

Depois, caberia ao engenheiro director de cada circunscrição proceder ao apuramento dos nomes dos proprietários a serem convocados para a reunião dos interessados, apurando-se também o número de votos de que disporia cada proprietário<sup>290</sup>. Estes, por sua vez, deveriam eleger um sindicato composto por 3 ou 5 elementos, cujo mandato duraria 3 anos. E nessa mesma reunião seriam designadas as obras novas a empreender na zona, tomar-se-iam resoluções relativamente às intervenções que conduzissem ao seu melhoramento agrícola e atribuía-se à direcção hidráulica ou aos sindicatos a sua execução e posterior administração em função da propriedade dos terrenos marginais.

As propostas de classificação e demarcação, assim como os estudos e planos de obras, seriam avaliados pelo Ministério das Obras Públicas, que confirmaria ou modificaria os resultados. Uma vez terminado este processo, seriam entregues as obras às direcções hidráulicas ou aos sindicatos, consoante os terrenos fossem públicos ou privados.

---

<sup>290</sup> O número de votos por proprietário era proporcional ao rendimento cadastral dos prédios que possuísse na zona. Não poderia, contudo, nenhum proprietário dispor de um número de votos superior ao correspondente a um terço do rendimento cadastral da zona.



No entanto, e neste processo, não só se estipulava que fossem os proprietários rurais a custear as despesas com as obras a realizar, na proporção do terreno considerado beneficiado, mas também que seriam eles a suportar as despesas de policiamento e fiscalização das águas, quando esta se realizasse nas suas propriedades, cujas margens estavam agora afectas ao domínio público hídrico.

Neste sentido, a postura do Estado era claramente autoritária: primeiro, instituíam os Serviços Hidráulicos, atribuindo-lhes as funções de classificação e demarcação do domínio público hídrico, assim como de determinação das obras e melhoramentos que deveriam ser realizados nas margens das águas públicas; depois, exigia dos proprietários marginais, não só que se associassem em sindicatos ou juntas locais, e sobretudo que custeassem as despesas realizadas com tais obras, afirmando-se a priori que estas eram para seu benefício próprio e comum; por fim, e querendo instituir um serviço de polícia e fiscalização das águas, determinava ainda que estes serviços fossem pagos pelos proprietários marginais, quando estas propriedades fossem privadas.

É legítimo pensar que este modelo poderia ter sido sujeito a forte contestação, especialmente se não houvesse por parte do Estado uma explicação sólida acerca dos benefícios, públicos e privados, que poderiam decorrer destas intervenções. Mas acresce a esta possibilidade que a própria legislação que deveria conduzir o processo de classificação e demarcação do domínio hídrico, assim como os serviços que a deveriam aplicar, apresentavam disfunções consideráveis que dificultavam ainda mais a tarefa. A verdade é que, e como já tivemos ocasião de referir, os seus resultados seriam praticamente nulos, tal como se veio a reconhecer no preâmbulo da lei que, oito anos mais tarde, promovia a reforma institucional dos Serviços Hidrográficos: “a pratica tem mostrado que a iniciativa d’esses trabalhos, deixada às autoridades administrativas e aos proprietários, não tem dado resultado algum; aquelas empregam a sua actividade em outros ramos de serviço, e estes nada fazem

nem querem fazer”<sup>291</sup>. Apesar desta constatação, mantinha-se na referida lei a figura dos grêmios de proprietários, em tudo semelhante à dos anteriores sindicatos ou juntas locais. Mas daí em diante não se fizeram novas referências, na legislação que regulava estas matérias, à participação dos proprietários marginais no processo de administração das águas.

É necessário avançar aproximadamente quarenta e cinco anos para que se identifique na legislação nova referência à integração de agentes privados na administração pública das águas, o que vem a ocorrer com a publicação da Lei de Fomento Hidroagrícola em 1937. Aí se define um modelo de administração das águas para fins agrícolas em que se atribui aos proprietários rurais um papel determinante no desenvolvimento das políticas de hidráulica agrícola. No entanto, e tal como já descrevemos com detalhe no capítulo III, esse papel era unilateralmente definido pelo Estado, e pressupunha a obrigatoriedade do seu cumprimento por parte dos proprietários rurais: não só se previa que estes deviam organizar-se colectivamente em associações de regantes que obrigatoriamente tinham que receber e utilizar a água para o efeito distribuída através das obras hidráulicas planificadas e executadas pelo Estado, mas também que deveriam pagar essas mesmas obras.

Mas o Estado ia ainda mais longe neste projecto: não só era obrigatória a utilização da água de rega nas áreas beneficiadas, como ficava o “Governo autorizado a expropriar os terrenos, pelo valor que tinham antes das obras acrescido da capitalização das anuidades já pagas, se os proprietários a não utilizarem”<sup>292</sup>. O tom da discussão parlamentar da lei de fomento hidroagrícola tornava evidente, para além da clareza das disposições da lei, a intenção do Estado:

---

<sup>291</sup> Preâmbulo do Decreto nº 8 de 1 de Dezembro de 1892

<sup>292</sup> Diário das Sessões da Assembleia Nacional nº 114 de 3 de Fevereiro de 1937 (I Legislatura, 3ª Sessão Legislativa), página 409.

“Agora tudo muda. O Estado não pede a ninguém que o ajude; não oferece concessões de utilidade pública manifesta; não aceita mesmo que lhas peçam. Ele é que, desde que nisso veja acentuado interesse económico e social, toma para si, exclusivamente, o direito e o dever de: a) Investigar e reconhecer quais as zonas de acentuado interesse económico e social em que convém proceder a trabalhos de fomento hidro-agrícola, independentemente da área a beneficiar; b) Fazer estudar os planos das obras necessárias; c) Efectivar esses planos; d) Orientar a utilização e conservação das obras realizadas; e) Fiscalizar se essa orientação é seguida e a conservação é cuidada; f) Orientar a exploração das terras beneficiadas, de modo que se tire delas o maior proveito social; g) Fiscalizar o cumprimento das instruções dadas para este fim. É isto justificável? Achamos que sim. Não entraremos no debate sobre as diversas teorias acerca do direito de propriedade. Seria uma exibição estéril, e cremos até que inconveniente, de aliás, fácil erudição. Entre nós, o debate está encerrado.”<sup>293</sup>

Em quase tudo idêntico ao modelo que se havia tentado implementar em 1884, a versão agora proposta vinha confirmar e acentuar a postura autoritária, assim como a tentativa de domínio sobre as águas: primeiro, o Estado definia as intervenções a realizar, e procedia não só ao planeamento técnico das obras, mas também à sua execução; depois, obrigava os proprietários rurais a associarem-se, mesmo contra a sua vontade, com vista à exploração das obras; por fim, determinava que estes procedessem ao reembolso dos investimentos públicos realizados. E justificava-se esta intervenção com o desenvolvimento económico e social do país pelo fomento da agricultura.

O plano de fomento hidroagrícola não resultou, como também já tivemos ocasião de evidenciar no capítulo III, como se pretendia que resultasse. E se é

---

<sup>293</sup> Diário das Sessões da Assembleia Nacional nº 98S de 4 de Janeiro de 1937 (I Legislatura, 3ª Sessão Legislativa), página 10.

certo que as causas para esse falhanço podem ser variadas<sup>294</sup>, o modelo explicitado confirma a dificuldade de relacionamento do Estado com os distintos privados, não sendo capaz, nem de os mobilizar, nem de os levar à concretização dos propósitos politicamente definidos.

No que diz respeito à produção de energia hidroelétrica não se pode falar propriamente de um processo de integração de interlocutores privados no processo de administração pública das águas. Definindo-se uma solução de mercado para tentar o aproveitamento hidráulico das águas, e investindo o Estado na subsidiação das obras, ao mesmo tempo que participava no capital social das empresas criadas, é de um modelo de regulação económica que se trata na medida em que a exploração das infra-estruturas era cedida a essas empresas mediante contratos de concessão.

E no domínio do abastecimento e saneamento de águas, sendo esta uma atribuição das autarquias em que o Estado só começa a intervir como interlocutor directo a partir da década de 1990, não se assistiu à integração de agentes privados na administração pública das águas, excepto no caso em que os serviços foram concessionados a empresas privadas, preconizando uma solução económica de mercado equivalente à da energia. De facto, ao longo de todo o século XX, nem mesmo a transição democrática do 25 de Abril<sup>295</sup> parece ter modificado a postura relacional do Estado neste domínio de governação no que diz respeito à transmissão de informação e à postura relacional.

Os exemplos apresentados configuram, neste sentido, as duas formas predominantes em função das quais se integraram interlocutores privados no contexto da administração pública das águas em Portugal, desde a sua criação

---

<sup>294</sup> Ver a este propósito Villaverde Cabral (1974), Castro Caldas (1991) e Oliveira Baptista (1993)

<sup>295</sup> Que trouxe uma série de disposições jurídicas acerca dos direitos e deveres dos cidadãos e da administração pública em geral nas suas múltiplas formas de relacionamento. Ver a este propósito, e no que diz respeito à administração pública das águas, a síntese apresentada no Plano Nacional da Água.

até, pelo menos, à década de 1990: uma primeira, de carácter autoritário, assumia que o Estado não só deveria orientar a actuação dos particulares, como impor-lhes uma conduta e uma mudança de comportamento em função das disposições por ele emanadas; um segundo, de natureza económica, pressupõe o mercado como espaço de intervenção estando, portanto, sujeito às regras económicas em vigor.

Ora, para além destas duas fórmulas políticas não se encontrou, na legislação analisada, qualquer outra referência à integração dos distintos intervenientes implicados nos processos de condução de políticas públicas da água em Portugal, pelo menos até à emergência, a partir da década de 1990, da noção política de participação pública e, com ela, do pressuposto que os intervenientes e o público em geral deveriam ser progressivamente envolvidos nos processos de planeamento e gestão dos recursos hídricos.

Começando a ser discutida com maior intensidade em variados fóruns políticos a partir da década de 1980, é com a Conferência do Rio em 1992 que a noção entra de forma definitiva na agenda política internacional em matéria de ambiente. Desenvolvendo-se desde então em diversos documentos de orientação estratégica, ou em planos de acção (a agenda 21 local é um exemplo), nos quais se definiam com crescente clareza os seus contornos essenciais, o seu pressuposto fundamental mantém-se hoje inalterado: a abordagem puramente administrativa e legislativa dos problemas parece não ser suficiente para responder às questões ambientais actuais, sendo reconhecida a necessidade e a relevância do envolvimento de um público mais informado e comprometido no planeamento e na implementação das políticas.

A consolidação deste pressuposto num compromisso político internacional ocorre em 1998 quando, na quarta conferência ministerial dos países membros

da UNECE<sup>296</sup>, se realizou a ‘Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente’, mais conhecida por Convenção de Aarhus, e que viria a ser rectificada até 2005 por quarenta dos seus países membros, de entre os quais Portugal<sup>297</sup>, assim como pela própria União Europeia.

A Directiva Quadro da Água, por seu lado, vem representar uma aplicação destas ideias no domínio das políticas hídricas europeias e é hoje reconhecida como um dos primeiros diplomas legais a integrar de forma clara o espírito da Convenção de Aarhus. Reforçando claramente a participação dos utilizadores e das partes interessadas na gestão da água (Preâmbulos 14 e 46; Artº 14), subscrevendo até alguns dos conceitos fundamentais da Convenção, a sua transposição para a legislação portuguesa ocorre em 2005 (Lei nº 58/2005 de 29 de Dezembro de 2005) e consagra estes princípios, nomeadamente nos artigos 25º e 26º.

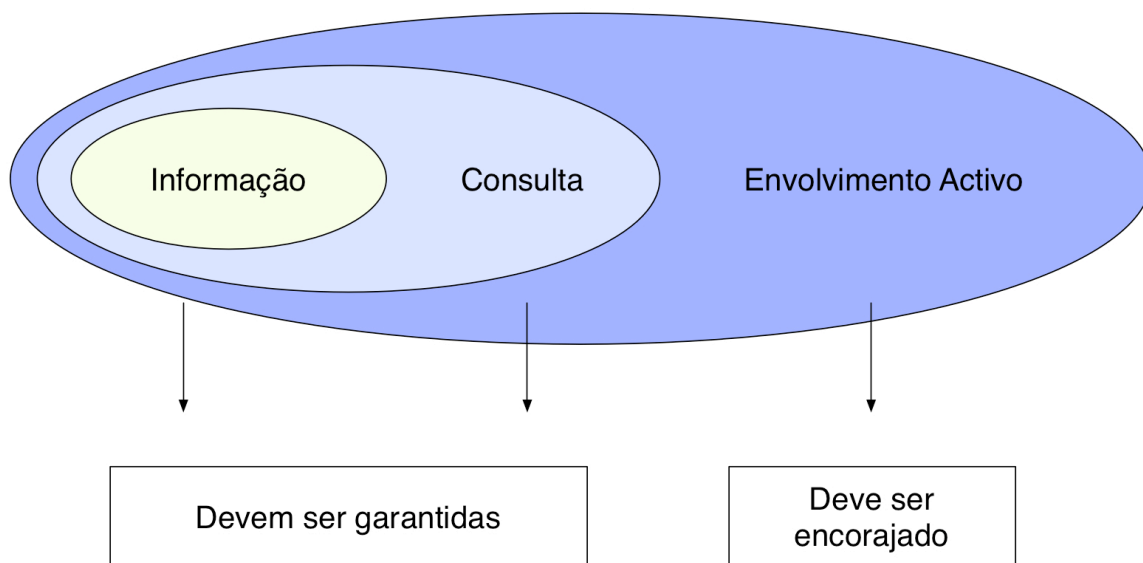
Contudo, na Directiva Quadro da Água o termo participação pública não é directamente mencionado, sendo referidos explicitamente três tipos de envolvimento do público nos documentos que foram subsequentemente publicados e que visam orientar a sua implementação estratégica<sup>298</sup>.

---

<sup>296</sup> United Nations Economic Commission for Europe

<sup>297</sup> Portugal ratificou a Convenção de Aarhus a 9 de Junho de 2003.

<sup>298</sup> EC (2003a). Contudo, e como resposta às exigências de um processo político desta natureza considerou a Comissão Europeia a necessidade de criar um fórum de cooperação constituído pelos “directores da água” dos diferentes países da comunidade, tendo como propósito essencial desenvolver uma Estratégia Comum de Implementação (CIS), um conjunto de documentos de orientação técnica e metodológica e um espaço de diálogo que permitisse a partilha de experiências. De entre esses documentos, salienta-se EC (2003). Public Participation in Relation to the Water Framework Directive: active involvement, consultation and public participation (guidance document nº 8), onde são explicitados os conceitos utilizados, assim como metodologias específicas a seguir na sua implementação.



Mapa 18: as três dimensões da participação pública na Directiva Quadro da Água

Ao promover claramente um aumento de transparência no processo de decisão (dever de informar e de consultar as pessoas sobre as questões ou actividades que as possam afectar no domínio hídrico), e ao defender um incremento do envolvimento do público na tomada de decisão acerca das questões que o possam afectar, a DQA afirma a participação pública como uma dimensão fundamental do planeamento e gestão dos recursos hídricos, em função da qual deverão ser criadas e desenvolvidas competências, mobilizados os meios necessários e accionados os mecanismos que potenciem o aumento desse grau de envolvimento.

E ao colocar a tónica no envolvimento, assim como na importância funcional desse envolvimento no processo de planeamento e gestão dos recursos hídricos à escala nacional, a DQA sugere uma mudança profunda nas formas e nos processos de organização da administração pública relativamente à transmissão de informação, aos processos de consulta e ao envolvimento activo dos agentes interessados e afectados (individuais ou colectivos) nos processos de planeamento e gestão.

Nestas matérias a DQA define os princípios gerais, mas deixa a cada Estado membro da União Europeia a tarefa de se organizar, ou reorganizar, do ponto de vista normativo, institucional e processual. No seu artigo 14º, diz-nos, “Os Estados-Membros incentivarão a participação activa de todas as partes interessadas na execução da presente directiva, especialmente na elaboração, revisão e actualização dos planos de gestão de bacia hidrográfica”.

Se a DQA não define as formas e os processos que devem enquadrar a participação pública em cada Estado Membro pressupõe-se, contudo, que a necessidade de alcançar os objectivos definidos na Directiva são uma forma de responsabilização dos Estados Membros relativamente aos processos de participação pública que devem ser organizados, implementados e adaptados às circunstâncias nacionais, regionais e locais (EC, 2003a:5).

No entanto, e neste contexto, não se pode deixar de colocar a questão de saber como é que cada Estado membro interpreta a noção de participação pública, por um lado, e de como é que a operacionaliza em termos práticos no que diz respeito ao funcionamento da administração pública das águas, por outro. Se a resposta a esta questão deveria ser dada, pelo menos em parte, pelas ciências sociais no decurso dos seus processos de investigação, estas apresentam uma tendência de operacionalização do conceito de cidadania que, podendo ser considerado muito próximo da noção de participação pública, se caracteriza por “um excessivo grau de “formalismo”, isto é, tendem a subordinar a construção dos seus indicadores aos caracteres processuais do regime representativo (Luhmann, 1969), tais como os procedimentos eleitorais, desde a franquia até ao sistema de conversão dos votos em mandatos, e como a separação de poderes, desde o controlo do executivo pelo legislativo até à independência dos tribunais, passando pela imparcialidade dos media.” (Villaverde Cabral, 2000:85).



Como nos diz ainda Manuel Villaverde Cabral, “são raras e não sistemáticas, portanto, as operacionalizações politológicas do conceito de cidadania que, ao procurarem avaliar a representatividade e efectividade do processo político democrático, não subordinem este último ao ponto de vista da oferta de bens políticos, nomeadamente o grau de abertura e isenção partidária, em detrimento do ponto de vista da procura desses bens por parte do cidadão individual ou associado. Em suma, são raras as propostas que não subordinem a política como fórum à política como mercado (Elster 1985).” (idem:88).

E apesar de existirem vários contributos das ciências sociais que permitem o enquadramento da noção política de participação, eles não parecem ter sido ainda sistematizados de forma clara num conceito científico de participação que englobe o lado da “procura” que nos refere Villaverde Cabral. Daí que a participação pública seja sobretudo referenciada neste contexto à análise dos fenómenos eleitorais, dos processos de escolha política e da participação nos sistemas partidários.

Aquele que pode ser considerado o primeiro diagnóstico científico realizado acerca do tema em Portugal, no contexto das políticas públicas da água (Lima et al., 2001), enquadrou-se nos trabalhos preparatórios do Plano Nacional da Água e evidenciou um cenário muito pouco favorável, quer à implementação dos pressupostos da Directiva Quadro da Água, quer à “oferta” de informação por parte da administração pública, quer mesmo à sua cultura de envolvimento no que diz respeito à integração dos distintos intervenientes no processo de planeamento e gestão dos recursos hídricos nacionais. Ora, se a realidade observada acerca desta questão poderia ser expectável tendo em conta a eventual inexistência de uma cultura institucional de participação pública no domínio das políticas hídricas, ela coloca um problema de fundo relativamente aos pressupostos que, em função da Directiva Quadro da Água, devem ser implementados muito em breve em Portugal.

De uma forma sintética, as questões aí enunciadas manifestam-se sobretudo no que diz respeito à redução do âmbito do processo de participação a uma mera transmissão de informação (que decorre da reduzida importância atribuída ao debate e da excessiva tecnicização das acções que, a par da baixa literacia científica e da ausência de assistência técnica aos cidadãos que permita o exercício do seu direito à participação, leva à inexistência de troca de pontos de vista), ao baixo nível de envolvimento dos cidadãos nos processos de participação pública existentes que resulta de uma confluência de distintos factores (falta de informação dos cidadãos sobre os mecanismos de participação em geral e sobre o processo de tomada de decisão em particular; falta de confiança dos cidadãos nos organismos do Estado e avaliação subjectiva dos processos como ineficazes<sup>299</sup>; dificuldade de acesso à informação sobre os projectos em discussão; falta de empenhamento da Administração Pública num processo que é entendido como perda de controlo; falta de identificação dos públicos-alvo em cada tipo de projecto, com vista a um envolvimento mais efectivo; Invisibilidade da actuação das estruturas de participação específicas do domínio hídrico (Conselho Nacional da Água, Conselhos de Bacia e Comissão de Gestão das Albufeiras) e burocratização da participação das ONGA's; desconhecimento dos mecanismos de participação por parte dos cidadãos; ausência de um sistema centralizado de gestão da participação no domínio ambiental e hídrico.

E de forma conclusiva, diz-se mesmo no Plano Nacional da Água que “se em todos os temas tratados ao longo dos capítulos anteriores do PNA o deficit e a dispersão de informação, a falta de monitorização e a insipiência de conhecimento integrado sobre a realidade portuguesa foram recorrentemente referidos como obstáculos à caracterização e diagnóstico e, em suma, ao planeamento, em nenhum outro tema estas factores atingem a magnitude que atinge na matéria objecto deste capítulo” (INAG, 2001, 12 – II:13).

---

<sup>299</sup> Ver a este propósito Schmidt et al, 2000.

É possível, neste contexto, enunciar a orientação e capacidade de comunicação do Estado, não só como um problema em si mesmo, mas sobretudo como um problema com graves implicações no processo de escolha política que tem orientado as políticas públicas da água em Portugal. Não só porque em função dele se assume como válido o preconceito de que “as pessoas não estão interessadas em participar”, mas também porque a tendência autoritária que verificámos no passado parece ter-se transformado, com a transição democrática, numa postura administrativista em que se definem normas de procedimento, mas que raramente são cumpridas.

De facto, e ao assumir-se como válido o pressuposto de que a informação e o conhecimento são elementos fundamentais no processo de condução das políticas públicas da água, e na medida em que se verificam problemas graves de ausência de informação e conhecimento de suporte ao planeamento e gestão dos recursos hídricos nacionais, torna-se particularmente evidente a problemática da orientação e do conhecimento no processo de condução de políticas. Não só porque não se desenvolve uma memória estratégica relativamente ao passado das políticas públicas da água em Portugal que permita reorientar os processos que declaradamente não produziram os resultados esperados, mas também porque as dinâmicas relacionais que o Estado assume para com os intervenientes exteriores à administração pública das águas são vistos, muitas vezes, mais como um problema do que propriamente como uma parte da solução. Daí que não se verifiquem, como sucede já em vários países europeus, experiências e situações de planeamento e gestão das águas que envolvem múltiplos parceiros, públicos e privados.

## Da teoria à prática: na ciência ou na política?

Ao apresentar a informação e o conhecimento, o quadro governativo / institucional e a orientação e comunicação como três problemáticas essenciais das políticas públicas da água em Portugal, mais não estamos do que a aplicar o modelo de análise proposto no capítulo II relativamente aos três eixos analíticos aí enunciados.

Considerando que estas três dimensões se constituem como pressupostos essenciais à funcionalidade e eficiência do processo de condução de políticas, a sua confrontação com a reconstituição histórica apresentada no capítulo III permitiu-nos verificar, em função da informação disponível e de forma aproximada, o processo através do qual elas se foram materializando ao longo do período analisado. Assim, as dimensões de análise convertem-se em problemáticas na medida em que se verifica que o seu grau de cumprimento foi claramente deficitário.

No entanto, e se é possível delimitar cada uma das problemáticas para fins analíticos, quando vistas em contexto elas apresentam-se interligadas, denotando uma clara interdependência relativamente ao processo de condução de políticas. De facto, não é possível imaginar o processo de administração dos recursos hídricos nacionais sem uma sólida base de informação e conhecimento que oriente o processo de tomada de decisão, o planeamento e a gestão, nem tão pouco se poderia exercer esta actividade sem um quadro institucional de suporte, ou mesmo um conjunto de processos de orientação e comunicação, não só internos à própria administração pública, mas também entre esta e todos os intervenientes externos que desempenhem qualquer tipo de papel nas funções que esta exerce.

Por outro lado, ao apresentarmos um modelo de análise no capítulo II assumimos claramente dois propósitos complementares, mas distintos. Um

primeiro, de natureza analítica, consistia em procurar caracterizar, analisar e problematizar as políticas públicas da água em função dos três eixos de análise aí enunciados e de forma longitudinal desde a sua origem até hoje. Um segundo, de natureza operatória, consistia em propor uma metodologia que servisse de suporte à análise regular das políticas públicas da água. Orientando o nosso trabalho em função do primeiro propósito, o segundo assumia-se como proposta de reflexão e análise futuras, procurando contribuir para o desenvolvimento de metodologias de análise que tomem por objecto as políticas públicas, da água mas não só.

Ora, da aplicação do modelo proposto resultou como particularmente evidente a importância e o significado da problemática da informação e do conhecimento. Não só porque o défice verificado tem, teve e poderá continuar a ter implicações profundas no processo de condução de políticas aos mais variados níveis, mas também porque as limitações enunciadas se repercutem de forma significativa nas possibilidades de desenvolvimento de linhas de investigação científica que tomem por objecto a actuação do Estado, e que podem ser um contributo decisivo para o aumento de funcionalidade e eficiência, ou até para a inovação, no exercício das suas funções. Para além disso, a intensidade desta problemática aumenta significativamente quando se verifica, não só uma carência significativa de dados hidrológicos acerca das disponibilidades e necessidades de água, mas também por serem muito escassos, e parcelares quando existem, os mecanismos e metodologias de avaliação sistemática e regular das políticas públicas da água em Portugal que sirvam à construção de indicadores de natureza distinta (jurídica, institucional, social, económica, financeira, etc.), e que permitam tomar decisões políticas fundadas em conhecimento rigoroso, exaustivo, abrangente, actualizado e, sobretudo, contextualizado<sup>300</sup>.

---

<sup>300</sup>Verificando-se ao mesmo tempo que os que existem são muitas vezes considerados pouco fiáveis, muito incompletos ou desactualizados, o que denota problemas de qualidade na sua construção, de quantidade relativamente à sua abrangência e de ritmo na sua actualização.

Na medida em que estes problemas se manifestam de forma transversal às políticas públicas da água, seja do ponto de vista da tomada de decisão política, seja na administração pública das águas propriamente dita e seu quadro institucional de referência, seja mesmo no que diz respeito à relação que esta estabelece com os diversos agentes com ela implicados, pode dizer-se que esta é a problemática central das políticas públicas da água, que precede as restantes e que se foi manifestando, com maior ou menor intensidade, mas sempre assumindo uma grandeza significativa, desde 1884 até hoje.

No que diz respeito ao quadro governativo e institucional a problemática anterior manifesta-se de formas distintas. Primeiro, porque não é instituída nem cultivada uma memória estratégica acerca dos desenhos institucionais e do funcionamento da administração pública, nem tão pouco se procura analisar o efeito de determinadas escolhas políticas e modelos de governação relativamente aos resultados pretendidos. Estes problemas manifestam-se de forma recorrente ao longo dos períodos históricos analisados e tornam evidente a inexistência de uma cultura de auto-avaliação por parte da administração pública da água, que permita reorientar as funções políticas, o quadro institucional e os modelos de governação quando as necessidades, os resultados e os objectivos políticos assim o justifiquem.

Depois, e porque derivado da inexistência desta cultura institucional, a informação de base que poderia servir à construção de indicadores que contribuíssem para a resolução destes problemas ora não existe (verifica-se mesmo que muita informação que poderíamos pensar como essencial não é sequer arquivada), ora não é sistematizada e devidamente tratada, nem tão pouco arquivada (é raro encontrar um arquivo funcional e eficiente na administração pública das águas). E este problema não se coloca, evidentemente, apenas para quem pretenda desenvolver uma actividade de investigação científica; sobretudo, ele levanta a questão acerca da forma como a comunidade política e a administração pública olha para o passado mais ou

menos recente no processo de condução de políticas públicas, e como utiliza a informação nos processos de tomada decisão.

Consequentemente, pode considerar-se como válida a hipótese de que o desenho das instituições é feito com um critério muito subjectivo e variável. Não só pela escassez de informação, mas também porque verificámos ao longo da reconstituição histórica da orgânica das águas em Portugal que as variações observadas se sucediam, grande parte das vezes, sem que se enunciasse uma avaliação profunda das instituições que idealmente, não só deveria demonstrar a necessidade da sua reforma, mas também apresentar as melhorias funcionais e de eficiência que poderiam resultar do novo quadro institucional proposto.

O mesmo problema verifica-se ao nível dos modelos de governação que descrevemos no capítulo III e que, em cada um dos sectores utilizadores das águas, deveriam promover o seu aproveitamento com vista ao desenvolvimento económico e social do país. Ou seja, é raro encontrar-se uma avaliação sistemática que permita fundar as escolhas políticas, e que avalie os resultados alcançados, permitindo realizar ajustes ou modificações quando tal se justifique em função dos factos e da reflexão que sobre eles é produzida<sup>301</sup>.

Mas não só no que diz respeito aos modelos de governação e ao quadro institucional se manifesta a problemática da informação e do conhecimento. Se aí se torna evidente a inexistência de uma cultura de produção, recolha e actualização de informação e conhecimento que permita ao Estado conhecer-se a si mesmo no exercício das suas funções, por um lado, assim como conhecer os contextos e os intervenientes implicados, por outro, quando nos referimos aos pressupostos de orientação e comunicação o problema coloca-se em dois níveis distintos. Primeiro, no que respeita às formas através das quais o Estado procurou catalizar, através da integração dos agentes nos processos e funções

---

<sup>301</sup> Não nos estamos a referir, obviamente, ao discurso político que enuncia essas necessidades e apresenta as soluções futuras.

da administração pública das águas, a recolha de informação acerca das suas necessidades, interesses e motivações, assim como os ensinamentos que poderiam decorrer da sua experiência prática quando se trata da utilização e gestão dos recursos hídricos. Depois, porque as sucessivas variações institucionais, a incapacidade de atingir os propósitos de políticas, a falta de fiscalização, a recorrente afirmação da escassez de meios, entre outros, são eles próprios sinais que o Estado emite, e que sendo sujeitos a leitura e interpretação por parte dos distintos intervenientes, podem ser determinantes na orientação dos seus próprios comportamentos. Este facto assume particular relevância na medida em que a mudança de comportamento de distintos agentes na utilização das águas é hoje um desígnio fundamental das políticas hídricas.

De facto, desde a sua origem e até hoje, identificámos três momentos distintos na forma como o Estado definia os pressupostos de relação com a sociedade civil: entre 1884 a 1974 verificámos que a postura autoritária do Estado se manifestava sobretudo na imposição de uma linha política que não considerava os interesses e o contexto económico e social dos interlocutores a quem se destinava<sup>302</sup>, com resultados práticos muito negativos; de 1974 à década de 1990 não se encontram disposições significativas na legislação relativas à integração dos agentes no quadro das funções da administração pública das águas; e da década de 1990 em diante, apesar se enunciarem os pressupostos da noção política de participação pública, e de se iniciar a sua internalização na legislação hídrica nacional, os diagnósticos entretanto produzidos acerca do seu grau de implementação indicam deficiências muito profundas (Lima et al., 2001; Pato, J., Lima, L., 2007). Ou seja, a dimensão relacional do Estado, que se manifesta na problemática da orientação e comunicação, é profundamente deficitária.

---

<sup>302</sup> Excepção seja feita às situações que preconizavam uma solução económica de mercado.



Em síntese, pode afirmar-se que grande parte das disfunções e problemas verificados no que diz respeito ao quadro governativo / institucional e às funções de orientação e comunicação são derivados da falta de informação e conhecimento que permitam orientar as políticas e a administração pública das águas no sentido da sua funcionalidade e eficiência. Mas para além disso, e se as carências identificadas complexificam significativamente a tarefa de analisar e problematizar o quadro institucional de referência e as funções de orientação e comunicação, outras variáveis poderiam constituir-se como elementos explicativos importantes na sua compreensão.

Para o efeito da análise apresentada realizámos um processo de recolha e sistematização de informação<sup>303</sup> que nos permitiu reconstituir, ainda que sem garantias de exaustividade, alguns indicadores de referência que permitiram delimitar os períodos históricos enunciados, assim como identificar tendências longitudinais (mapas de orgânica, quadros de competências, análise quantitativa dos debates parlamentares), avaliar comparativamente em alguns períodos históricos os investimentos financeiros do Estado, analisar o discurso político, ou mesmo verificar, quando eram quantificados, os resultados obtidos. No entanto, muito mais teria que ser feito para que se compreendessem, sob outras perspectivas, as problemáticas enunciadas.

Ou seja, os problemas relativos ao quadro institucional de referência, aos modelos de governação, à informação e ao conhecimento e à orientação e comunicação devem ser vistos, não só pelo lado das consequências visíveis, mas também do ponto de vista dos comportamentos dos intervenientes envolvidos, dos dirigentes políticos, da articulação entre o sistema político e o sistema administrativo, entre muitos outros aspectos que poderão contribuir para que se aprofunde a compreensão destas questões.

---

<sup>303</sup> Legislação, informação documental, bases de dados de arquivos históricos de algumas das principais instituições de referência na administração pública das águas, debates parlamentares, bibliografias, depoimentos pessoais

Apesar de tudo, e em função da informação recolhida, tratada e analisada podemos concluir, de forma sustentada, o profundo défice de materialização do valor da água como um bem público que decorre: do subaproveitamento do potencial de utilização das águas, do sucessivo adiamento dos propósitos de políticas e do desfasamento considerável entre utilizações económicas, satisfação de necessidades sociais e garantias de preservação ambiental dos recursos hídricos nacionais. E apresentar como causas, não exclusivas, mas determinantes, as três problemáticas enunciadas. A persistência histórica deste défice representa necessariamente um custo de oportunidade muito significativo na materialização e preservação do valor da água em Portugal.

## Conclusão

As políticas públicas da água caracterizam-se, na historiografia nacional, pela sua ausência. No entanto, quando nos debruçamos sobre a actuação do Estado, procurando reconstituir distintas variáveis que permitam analisar e compreender a origem e o desenvolvimento das políticas hídricas, a escassez e desorganização da informação torna-se ainda mais evidente. Este dado, que nos acompanhou ao longo do trabalho desenvolvido, coloca uma série de dificuldades à problematização do valor da água como um bem público em Portugal.

Se este problema é inerente ao próprio processo de investigação, ele constitui-se também como facto político que conduz necessariamente à questão de saber como são tomadas as decisões, quais as suas repercussões, e como são avaliadas as suas consequências. Não tendo sido propósito deste trabalho encontrar resposta a esta questão, a sua evidência foi assumindo proporções crescentes à medida que avançávamos nos períodos históricos analisados.

Daí que, das três problemáticas enunciadas no capítulo anterior afirmássemos a informação e o conhecimento como problemática transversal relativamente a todos os domínios de intervenção e períodos históricos analisados, condicionando não só a actuação da administração pública, mas também dos agentes que com ela se relacionam. Na medida em que um dos propósitos actuais das políticas públicas da água em Portugal diz respeito à necessidade de modificação de comportamentos por parte de todos os intervenientes na utilização, planeamento e gestão dos recursos hídricos nacionais, esta variável poderá vir a ser determinante no futuro desenvolvimento das políticas hídricas.

Mas para além das três problemáticas enunciadas, é a própria tendência de interpretação política do interesse colectivo, e que está na base da classificação

pública das águas, que pode ser vista como questão profundamente marcante na análise da materialização do valor da água como um bem público em Portugal. Na medida em que é conhecida a importância determinante dos serviços de abastecimento, drenagem e tratamento de águas na garantia de padrões de qualidade de vida e saúde pública que se consideram desejáveis, a secundarização recorrente deste propósito político relativamente às restantes utilizações da água para fins económicos, que verificámos de forma recorrente entre 1884 e 1974, denota claramente a escala de prioridades do Estado ao longo de noventa anos de políticas hídricas institucionalizadas.

Se a predominância dos valores económicos é observável em vários domínios de intervenção pública, a sua constatação no caso da água torna evidente a leveza com que foram sendo encarados pressupostos de justiça social que, presume-se, devem orientar o Estado. De 1974 em diante assiste-se a uma mudança significativa ao nível das prioridades políticas, pelo menos do ponto de vista da enunciação. No entanto, e ao verificar-se que a resolução do problema do abastecimento e saneamento de águas sofreu relevantes atrasos que decorreram das dificuldades de relacionamento entre a administração central e a administração local, que não conseguiam articular-se do ponto de vista político e administrativo na definição de uma solução rápida, funcional e eficiente, tornou-se evidente que o próprio sistema político se constituiu, mais como causa do problema do que propriamente como factor decisivo na sua resolução.

O problema central das políticas públicas da água em Portugal parece poder enunciar-se, desta forma, não tanto no que diz respeito aos objectivos e metas políticas, mas sobretudo na capacidade de intervir com vista à sua concretização. Na medida em que nesta questão não houve um investimento do Estado, isto é, verificando-se que o Estado não se conhece, ou se conhece mal, nem promove sobre si próprio a produção de conhecimento regular e sistemático, então torna-se evidente que a condução dos processos políticos nesta matéria é feita sem recurso a uma memória estratégica e a uma avaliação

sistemática dos processos e dos resultados que permitam reflectir sobre o passado e, com base nele, redefinir e escolher as melhores formas de actuação futuras.

Esta questão, que procurámos tornar evidente ao longo da reconstituição histórica apresentada no capítulo III, e que configurámos em torno das três problemáticas enunciadas no capítulo IV, começou a ser tomada em consideração somente a partir de 2001, com a publicação do Plano Nacional da Água<sup>304</sup>. E conheceu um novo desenvolvimento significativo com a publicação pelo Instituto Regulador das Águas e Resíduos, desde 2005, de relatórios anuais que procuram caracterizar detalhadamente o sector do abastecimento e saneamento de águas. Mas estas iniciativas, apesar de se constituírem como um indício de mudança, não parecem ser ainda suficientes para uma reforma do quadro geral das políticas públicas da água que, não só se vinha anunciando como necessária, mas foi mesmo iniciada em 2005 com a publicação de nova Lei Quadro da Água.

A problematização das políticas públicas da água em Portugal torna-se assim explícita na relação entre dois planos paralelos que, desde a sua origem e até hoje se cruzam ocasionalmente e raramente produzem os resultados esperados: o plano da enunciação e o plano da acção. No primeiro situam-se os diplomas legais que configuram a orgânica institucional, os propósitos e os valores essenciais das políticas hídricas, assim como um conjunto de documentos que definem metas objectivas e resultados materiais que devem ser alcançados. No segundo coexistem formas orgânicas diversificadas que, com geometria variável, e redesenhadas regularmente sem critério estável ou explícito, representam um quadro institucional e administrativo que, composto por responsáveis técnicos e administrativos, devem cumprir as funções que lhes são atribuídas.

---

<sup>304</sup> E do seu desdobramento à escala regional em Planos de Bacia Hidrográfica.

Ora, da deficiente relação entre estes dois planos resulta uma disfunção profunda entre objectivos, modelos de governação, meios e resultados alcançados que coloca em causa a materialização do valor da água como um bem público em Portugal, ao mesmo tempo que conduz a enormes desperdícios e custos de oportunidade que se vão repetindo historicamente.

Se do ponto de vista dos distintos domínios de intervenção das políticas hídricas nacionais procurámos evidenciar, na medida do que a informação recolhida nos permitiu, a relação entre objectivos e resultados ao longo dos períodos históricos analisados, do ponto de vista dos recursos hídricos propriamente ditos, as consequências são óbvias: ao crescimento substancial e desregulado da sua utilização acresce a degradação significativa do seu estado de qualidade.

Mas como interpretar esta questão do ponto de vista da valorização da água como um bem público? Aquilo que parece ser mais evidente é que, apesar da classificação pública das águas, e da criação e desenvolvimento histórico de uma linha de actuação pública decorrente dessa classificação, a utilização das águas foi sendo feita de forma desregrada, grande parte das vezes sem uma regulação efectiva por parte do Estado português, e com prejuízo efectivo do seu valor. O que, dada a sua natureza pública, significa um prejuízo significativo para todos os cidadãos que alguém terá que suportar no futuro.

# Bibliografia

Abecassis, J.L. (1980). “Evolução da política de saneamento básico em Portugal”, Comunicação apresentada ao seminário sobre abastecimentos de água e esgotos em Portugal, promovido pela APRH e realizado no LNEC (21-23 de Fevereiro). Lisboa: DDI.

Almeida, João Simões Veloso (1937). *Comentário à Lei de Águas*. Coimbra: Coimbra Editora.

Alvarez-Gendín, S. (s.d.). *El Dominio Público: su naturaleza jurídica*. Barcelona: Bosch.

Amaral, D. Freitas (1965). *A Utilização do Domínio Público pelos Particulares*. Lisboa: FDUL.

Amaral, D. Freitas (1978). *Comentário à Lei dos Terrenos do Domínio Hídrico*. Coimbra: Coimbra Editora.

Amaral, D. Freitas (1996). *O Antigo Regime e a Revolução*. Lisboa: Círculo de Leitores

Amaral, D. Freitas (1999). *História das Ideias Políticas, vol. I*. Coimbra: Almedina.

Amaral, D. Freitas (2003). *Curso de Direito Administrativo, Vol. I*. Coimbra: Almedina.

Amaral, D. Freitas (2003a). *Curso de Direito Administrativo, Vol. II*. Coimbra: Almedina.

Andrade, J.C. Vieira de (1993). “Interesse Público”, in Fernandes, J.P. (org.). *Dicionário Jurídico da Administração Pública*. Coimbra: Almedina.

Arendt, H. (2001). *Compreensão e Política e Outros Ensaios*. Lisboa: Relógio d'Água.

Arendt, H. (2001). *A Condição Humana*. Lisboa: Relógio d'água.

Arrow, K. (1951). *Social Choice and Individual Values*. New Haven: Yale University Press.

Arrow, K., (1973). “Some ordinalist-utilitarian notes on Rawls’ theory of justice”, in *Journal of Philosophy* 70, 245-263.

- Arrow, K., Sen, A., Suzumura, K. (2002). *Handbook of Social Choice and Welfare*. Amsterdam: Elsevier.
- Ball, P. (2001). *A biography of water: life's matrix*. Berkeley: University of California Press.
- Barraqué, Bernard (1996). *As Políticas da Água na Europa*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Barreto, António, *et al.* (1997). *A Situação Social em Portugal, 1960 – 1995*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.
- Beck, U., Giddens, A., Lash, S. (1994). *Reflexive Modernization: politics, tradition and aesthetics in the modern social order*. Stanford: Stanford University Press.
- Bloor, D. [1991 (1976)]. *Knowledge and Social Imagery*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bourdieu, P. (1994). *O poder simbólico*. Lisboa: Difel.
- Branco, R. (2003). *O Mapa de Portugal: Estado, Território e Poder no Portugal de Oitocentos*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Brandão de Brito, J.M. (1988). “Os engenheiros e o pensamento económico do Estado Novo”, in Cardoso, J.L. (org.). *Contribuições para a História do Pensamento Económico em Portugal*. Lisboa: D. Quixote.
- Braz Teixeira, A. (1999). *Sentido e Valor do Direito: introdução à filosofia jurídica*. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- Buchanan, J.M. (1965). “An Economic Theory of Clubs”, *Economica*, 32, 1-14.
- Buchanan, J.M. (1969 (2000)). *The demand and supply of public goods*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Buchanan, J., Musgrave, R. (2000). *Public Finance and Public Choice: two contrasting visions of the state*. Cambridge: MIT Press.
- Caetano, Marcello (1983). *Manual de Direito Administrativo*, Tomo II. Coimbra: Almedina.
- Caponera, D. (1992). *Principles of Water Law and Administration: national and international*. Rotterdam: Balkema.
- Campos, E. (1913). *A Conservação da Riqueza Nacional*. Porto: Companhia Portuguesa Editora.



- Carreira, H. Medina (1996). “As Políticas Sociais em Portugal” in Barreto, A. (org.). *A Situação Social em Portugal, 1960-1995*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.
- Carreira, Henrique Medina (1996). *As Políticas Sociais em Portugal*. Lisboa: Gradiva.
- Castoriadis, C. (1986). *A instituição imaginária da sociedade*. São Paulo: Paz e Terra.
- Castro Caldas, E. (1991). *A agricultura portuguesa através dos tempos*. Lisboa: Instituto Nacional de Investigação Científica.
- Castro Mendes, João (1984). *Introdução ao Estudo do Direito*. Lisboa: Pedro Ferreira Editor.
- Coase, R.H. (1960). “The Problem of Social Costs”, in *Journal of Law and Economics*, 3 – October, 1-44.
- Comissão de Planeamento da Região de Lisboa (1973). *Elementos Sobre Redes de Abastecimento de Água, Electricidade, Saneamento, Recolha e Tratamento de Lixos*. Lisboa: Casa da Moeda.
- Cowen, T. (1992). “Law as a public good”, in *Economics and Philosophy*, 8, 249-67.
- Cram, L. (1997). *Policy-making in the EU*. London: Routledge.
- Cretella Júnior, J. (1969). *Dos Bens Públicos*. São Paulo: Edições Saraiva.
- CRP (2003). *Constituição da República Portuguesa, de acordo com a Lei Constitucional nº 1/2001 de 12 de Dezembro*. Coimbra: Almedina.
- CNA (1976). *A qualidade das águas em Portugal*. Lisboa: Comissão Nacional do Ambiente.
- Desai, Meghnad (2003). “Public Goods: a historical perspective”, in Kaul, Inge (eds.). *Providing Global Public Goods*. New York: Oxford University Press.
- Duarte Silva, J.M.M. (1991). Níveis de atendimento da população portuguesa com serviços de água, esgotos e lixos: a situação na Europa e os custos de aproximação à CEE. Palestra proferida na Sociedade de Geografia de Lisboa.
- EC (2001). *Common Implementation Strategy for the WFD: strategic document*. Retirado a 17 de Outubro de 2006 de: [http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework\\_directive/implementation\\_documents/cissstrategicsdocumentsm/ EN 1.0 &a=d](http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/implementation_documents/cissstrategicsdocumentsm/ EN 1.0 &a=d).

EC (2002). *Public Participation in Relation to the Water Framework Directive: active involvement, consultation and public participation* (guidance document nº 8). Retirado a 17 de Outubro de 2006 de: [http://www.eau2015-rhin-meuse.fr/fr/ressources/documents/guide\\_participation-public.pdf](http://www.eau2015-rhin-meuse.fr/fr/ressources/documents/guide_participation-public.pdf)

EC (2003). *Common Implementation Strategy for the WFD: Carrying forward the Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive*. Retirado a 17 de Outubro de 2006 de: <http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/strategy2.pdf>

EC (2003a). *Common Implementation Strategy for the WFD: Planning Process (guidance document nº 11)*. Retirado a 17 de Outubro de 2006 de: [http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework\\_directive/guidance\\_documents/guidancesnos11splannings/ EN 1.0 &a=d](http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/guidance_documents/guidancesnos11splannings/ EN 1.0 &a=d)

EC (2004). *Common Implementation Strategy for the WFD: moving to the next stage in the Common Implementation Strategy for the WFD*. Retirado a 17 de Outubro de 2006 de: [http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework\\_directive/implementation\\_documents/programme\\_2005-2006pdf 1/ EN 1.0 &a=d](http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/implementation_documents/programme_2005-2006pdf 1/ EN 1.0 &a=d)

Elster, J. (ed.) (1986). *Foundations of Social Choice Theory*. New York: Cambridge University Press.

Ferrão, João (1991). “Terciarização e território: emergência de novas configurações espaciais?”, in *Análise Social*, vol. 26, nº 114, 829-845

Ferrão, João (1996). *A demografia portuguesa*. Lisboa: Cadernos do Público.

Ferrão, João (1999). “As Geografias do País”, in *Janus 1999-2000*. Lisboa: Público & Universidade Autónoma de Lisboa, pp. 184-187.

Ferrão, João (2002). “*A Relação de Portugal com o seu Espaço Nacional: oposições, recortes e identidades de base territorial*” (policopiado).

Ferrão, João (2002a). “Políticas Públicas (anos 80/90): Do Estado Keynesiano ao Estado Schumpeteriano” (policopiado).

Ferreira, Durval (2006). *Águas: Subterrâneas e de Nascentes*. Coimbra: Almedina.

Filomena Mónica, M. (1999). *Fontes Pereira de Melo*. Porto: Edições Afrontamento.

Fleck, L. [1981 (1937)]. *Genesis and Development of a Scientific Fact*. Chicago: University of Chicago Press.

Galvão Telles, I. (1940). *Das Universalidades: estudo de direito privado*. Lisboa: Minerva.

Geertz, C. (1973). *The Interpretation of Cultures*. New York: Basic Books.

Geertz, C. (1983). *Local Knowledge: further essays in interpretive Anthropology*. New York: Basic Books.

Gleick, P. (1996). "Basic water requirements for human activities: meeting basic needs", in *Water International*, 21, 83-92.

Guedes, A.M., Rodrigues, A.P. (1934). *Abastecimento de Água: nos municípios do país*. Porto: Imprensa Nacional.

Guedes, M. (1998). *Direito do Mar*. Coimbra: Coimbra Editora.

Hajer, Maarten (2003). *Deliberative Policy Analysis: understanding governance in the network society*. New York: Cambridge University Press.

Hardin, G. (1968). "The Tragedy of the Commons", in *Science*, vol. 162, December, 1243 – 1248.

Harvey, D. (2000). *Justice, Nature & the Geography of Difference*. Oxford: Blackwell.

Heinemann, F. (1993). *A Filosofia no Século XX*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Heitor, Manuel, et al. (2004). *Momentos de Inovação e Engenharia em Portugal no século XX*. Lisboa: Dom Quixote.

Hessen, J. (2001). *Filosofia dos Valores*. Coimbra: Almedina.

Hobsbawm, E. (1988). *A Era do Capital*. Lisboa: Editorial Presença.

Hylland, A. (1986). "The purpose and significance of social choice theory", in Elster, J. (ed.) *Foundations of social choice theory*. New York: Cambridge University Press.

INAG (1993). *Catálogo Anotado de Documentos Seleccionados da Biblioteca da Direcção Geral dos Recursos e Aproveitamentos Hidráulicos*. Lisboa: INAG.

INAG (1994). *Inventário Nacional do Saneamento Básico 1990*. Lisboa: INAG

INAG (1998). *Situação do Saneamento Básico em Portugal Continental*. Lisboa: INAG.

- INAG (2001). Plano Nacional da Água, vol. I. Lisboa: INAG
- INAG (2001a). Plano Nacional da Água, vol. II. Lisboa: INAG.
- INAG (2001b). Monitorização de Recursos Hídricos no limiar do século XXI. Lisboa: INAG.
- INAG (s.d.). Documento de base para a implementação da DQA (versão de trabalho). Retirado a 10 de Fevereiro de 2007 de:  
<http://dqa.inag.pt/dqa2002/port/implementa/estrategias.html#anchor2>
- INAG (2007). Relatório do Estado do Abastecimento de Água e da Drenagem e Tratamento de Águas Residuais: sistemas públicos urbanos. Lisboa: INAG.
- INE (2001). Indicadores Sociais 1999. Lisboa: INE
- INE (2001a). Indicadores Sociais 2001. Lisboa: INE
- INE (2005). Indicadores Sociais 2003. Lisboa: INE.
- IRAR (2004). *Relatório Anual do Sector de Águas e Resíduos em Portugal: 2004*, Vols. I a IV. Lisboa: IRAR.
- IRAR (2005). Relatório Anual do Sector de Águas e Resíduos em Portugal:2005, vols. I a IV. Lisboa: IRAR.
- JNICT (1971). Relatório Nacional sobre Problemas Relativos ao Ambiente. Lisboa: JNICT.
- Jasanoff, S., Wynne, B. (1998). "Science and Decisionmaking", in Rayner, S., Malone, E. (orgs.). *Human Choice & Climate Change: the societal framework*. Columbus: Battelle Press.
- Justino, D. (1986). *A Formação do Espaço Económico Nacional: Portugal 1810 – 1913*, Vol. I. Lisboa: Vega.
- Kaul, I. (2003) (org.). *Providing Global Public Goods: managing globalization*. New York: Oxford University Press.
- Keohane, R. (1988). "International Institutions: two approaches", in *International Studies Quarterly*, vol. 32, nº 4 (Dezembro 1988), 379 – 396.
- Kempski, J. (1993). "Filosofia da Política", in Heinemann, F. (ed.). *A Filosofia no Século XX*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Keynes, J.N. [1999 (1890)]. *The Scope and Method of Political Economy*. Kitchener: Batoche Books.

- Latour, B., Woolgar, S. (1979). *Laboratory Life: the social construction of scientific facts*. London: Sage Publications.
- Lima, M.L., Marques Pinto, A., Castro, P., & Baptista, C. (2001). *Informação, responsabilização e participação dos cidadãos no domínio hídrico*. Lisboa: Centro de Investigação e de Intervenção Social, ISCTE.
- Lencastre, A., Franco, F.M. (1984). *Lições de Hidrologia*. Lisboa: Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa.
- Lencastre, A. (1987). “A problemática do saneamento básico e do destino final dos efluentes industriais”, in *Actas do ciclo de Conferências sobre “A Problemática da Poluição Hídrica em Portugal”*. Lisboa: Sociedade de Geografia de Lisboa.
- Lindahl, Erik (1970). *Studies in theory of money and capital*. New York: Augustus M. Kelley.
- LNEC (1994). *Instrumentos de Apoio a uma Política de Desenvolvimento Sustentável em Saneamento Básico*, 15 vols., Lisboa: LNEC
- LNEC (1999). *Impacto técnico-financeiro do cumprimento das directivas comunitárias no domínio do saneamento básico: abastecimento de água – relatório final*. Lisboa: LNEC.
- Lobo, Mário Tavarela (1985). *Águas: Titularidade do Domínio Hídrico*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Lobo, Mário Tavarela (1999). *Manual do Direito de Águas*. Vols. I e II. Coimbra: Coimbra Editora.
- Machete, R. (2001). “O domínio público e a rede eléctrica nacional”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, 61, Dezembro.
- Madureira, N.L. (2000). “Visionários e dirigentes: os engenheiros portugueses na primeira metade do século XX”, in *Actas do XX Encontro da Associação Portuguesa de História Económica e Social*. Porto: APHES.
- MAOT (2000). *Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais (2000-2006)*. Lisboa: MAOT.
- MARN (1994). *Plano Nacional de Política de ambiente*. Lisboa: MARN
- Markandya, A., Richardson, J. (1997) *The Earthscan reader in Environmental Economics*. London: Earthscan Publications.

Martinez, S. (1967). *Introdução ao Estudo das Finanças*. Lisboa: Ministério das Finanças.

Martinez, S. (1996). *Economia Política*. Coimbra: Almedina.

Mayer, Otto (1982). *Derecho administrativo alemán*, tomo IV. Buenos Aires: Ediciones Depalma.

Mazzola, Ugo (1890). *I Dati Scientifici Della Finanza Pubblica*. Roma: Ermanno Loescher.

Medeiros, R. et al (2002). “Anteprojecto de regime jurídico de protecção da água”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, nº 17 (Junho), pp. 191 – 422.

Medeiros, R., Miranda, J. (2006). *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II. Coimbra: Coimbra Editora.

Menezes Cordeiro, A. (2002). *Tratado de Direito Civil, Parte Geral*, Tomo I. Coimbra: Almedina

Mishra, Ramesh (1995). *O Estado-Providência na Sociedade Capitalista: Estudo Comparativo das Políticas Públicas na Europa, América do Norte e Austrália*. Oeiras: Celta Editora.

Moncada, L. Cabral de (1995). *Filosofia do Direito e do Estado*, vol. I & II. Coimbra: Coimbra Editora.

MOPC (1941). *Anuário dos Serviços Hidráulicos*. Lisboa: Imprensa Nacional.

MOP (1948). *Livro de Ouro: Quinze anos de Obras Públicas*, Vol. I e 2. Lisboa: Imprensa Nacional de Lisboa.

MOP (1954). *Boletim da Direcção Geral dos Serviços de Urbanização*, 1º e 2º volumes, 1945 – 1954. Lisboa.

MOP (1961). *Boletim trimestral de informação da Direcção Geral dos Serviços Hidráulicos* (1961 – 1975). Lisboa: MOP

MOP (1971). *25 Anos de Construção de Grandes Aproveitamentos Hidroeléctricos: 1946 – 1971*. Lisboa: MOP.

MOP (1972). *Planear o Saneamento Básico do Meio Urbano*, Documento de Trabalho do Gabinete de Planeamento dos Ministérios das Obras Públicas e das Comunicações, série ordenamento nº3. Lisboa:MOP.

MOP (1977). *Plano 77 – 80*. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.

MOP (1984). Avaliação Global da Situação de Saneamento Básico: memória descritiva e justificativa da Direcção Geral do Saneamento Básico. Lisboa: MOP.

Moreira, G. A. (1920). As Águas no Direito Civil Português. Livro I: Propriedade das Águas. Coimbra.

Moreira, José Carlos (1931). *Do Domínio Público: bens dominiais*. Coimbra: Coimbra Editora.

Mozzicafreddo, Juan (1997). *Estado Providência e Cidadania em Portugal*. Oeiras: Celta Editora.

Mozzicafreddo, Juan (org.) (2001). *Administração e Política: perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*. Oeiras: Celta.

Musgrave, Richard A., (1976). *Teoria das Finanças Públicas*, vol. I. São Paulo: Atlas.

Musgrave, Richard, (1986). *Public finance in a democratic society*. New York: New York University Press.

Nunes Correia, F. (1986). “Modelos Institucionais – perspectivas para Portugal”, in Encontro Nacional de Saneamento Básico, 3, 4 e 5 de Novembro de 1986. Lisboa: LNEC.

Nunes Correia, F. (1991). “A problemática da água no contexto do ambiente em Portugal”, in MARN (1991). Livro Branco sobre o Ambiente (relativo aos anos de 1987-1990). Lisboa: MARN.

Nunes Correia, F. (1998) (ed.) *Institutions for Water Resources Management in Europe*, vol. I & II. Rotterdam: Balkema.

Nunes Correia, F. (1999). *Shared Water Systems and Transboundary Issues*. Lisboa: FLAD.

Nunes Correia, F. (2000). *Water Resources Management: Brazilian and European trends and approaches*. Porto Alegre: Brazilian Water Resources Association.

Nunes Correia, F. (2003). “Institutional Water Issues in Europe”. XI World Water Congress of the International Water Resources Association, Madrid, 5-9 October 2003. Invited keynote presentation.

Nunes Correia, F. (2004). “Olhar o passado com os olhos do futuro”, in INAG (2004). 120 Anos de Hidráulica (1884 – 2004). Lisboa: INAG.

Oliveira Baptista, F. (1994). “A agricultura e a questão da terra: do Estado Novo à Comunidade Europeia”, in *Análise Social*, vol. 29, nº 128.

Oliveira Baptista, F. (1993). *A política agrária do Estado Novo*. Porto: Edições Afrontamento.

Olson, M. [1998 (1968)]. *A Lógica da Acção Colectiva*. Oeiras: Celta.

Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action*. New York: Cambridge University Press.

Parsons, T. [1968 (1937)]. *The Structure of Social Action, vol. I*. New York: The Free Press.

Parsons, T. [1968 (1937)]. *The Structure of Social Action, vol. II*. New York: The Free Press.

Pato, J. (2004). *As Vivências Comunitárias da Água*. Lisboa: OBSERVA (ICS/ISCTE).

Pato, J. (2005). “Ambiente”, in Cardoso, G. (2005). *20 Ideias para 2020: Inovar Portugal*. Porto: Campo das Letras.

Pearce, D., Turner, R. (1990). *Economics of Natural Resources and the Environment*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

Pereira, P. T. (1997) “A teoria da escolha pública: uma abordagem neo-liberal?”, in *Análise Social*, vol. XXXII (141), 419-442.

Peixoto, José P. (1979). *O Ciclo da Água em Escala Global*. Lisboa: Secretaria de Estado do Urbanismo e Ambiente.

Peixoto, José P. (1989). *A Água no Ambiente*. Lisboa: Secretaria de Estado do Ambiente e dos Recursos Naturais.

Pigou, A.C. (1930). *The Economics of Welfare*. London: Macmillan.

Pinho, J.C. (2005). *As Águas no Código Civil: Comentário – Doutrina – Jurisprudência*. Coimbra: Almedina.

Pires de Lima, F.A. (1942). “Le Problème des Eaux au Portugal”. In *Bulletin International de Droit Agricole*, Rome, Institut International d’Agriculture, 1942, III e Année, nº 5, 7-21.

Portela, M.M., Quintela, A. (2002). “A modelação hidrológica em Portugal nos últimos 25 anos do século XX, nas perspectivas determinística, probabilística e estocástica”, in *Recursos Hídricos*, Vol. 23, nº 2, 7-22. Lisboa: APRH



- Presidência do Conselho de Ministros (2005). Programa do XVII Governo Constitucional. Lisboa: PCM.
- Quintela, A.C. (1967). Recursos de Águas Superficiais em Portugal Continental. Lisboa: Instituto Superior Técnico.
- Ramos, R. (1994). A Segunda Fundação, in Mattoso, José (dir.), História de Portugal. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Raposo, José Rasquilho (1994). *História da Rega em Portugal*. Lisboa: Instituto da Água.
- Rawls, J. (1999). *John Rawls: collected papers*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ribeiro, O. (1987). Geografia de Portugal, vol II: o ritmo climático e a paisagem. Lisboa: Edições Sá da Costa.
- Reale, Miguel (1969). “Caracterização dos Bens Públicos”, in *Direito Administrativo*, Forense, Parecer XIII.
- Reis, Jaime (1993). *O Atraso Económico Português: 1850 – 1930*. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- Ribeiro, L., Braga dos Santos, J. (2004). “O projecto de Setúbal revisitado 25 anos depois”, in actas do 7º Congresso da Água. Lisboa: APRH.
- Rivero, Jean (1981). *Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina.
- Rocha, I.V., Filipe, D. (2000). *Água: Legislação – Contencioso Contra-Ordenacional – Jurisprudência*. Porto: Porto Editora.
- Rodrigues, A.C., et al. (2002). *Associação Portuguesa de Recursos Hídricos: 25 anos*. Lisboa: Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos.
- Rodrigues, Rui Raposo (2001). *Monitorização de Recursos Hídricos no Limiar do Séc. XXI*. Lisboa: INAG.
- Roemer, J. (1986). “An historical materialist alternative to welfarism”, in Elster, J. (ed.) *Foundations of social choice theory*. New York: Cambridge University Press.
- Rosas, F. (2000). Salazarismo e Fomento Económico: o primado do político na história económica do Estado Novo. Lisboa: Editorial Notícias.
- Samuelson, P. (1954). “The pure theory of public expenditure”, in *Review of Economics and Statistics*, 36, 387-389.

- Samuelson, P. (1955). "A diagrammatic exposition of a theory of public expenditure", in *Review of Economics and Statistics*, 37, 350-356.
- Samuelson, P. (1988). *Economia*. Lisboa: McGraw Hill.
- Sandler, T., Cornes, R. (1996). *The theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*. New York: Cambridge University Press.
- Santos, F.D., et al (2002). Climate Change in Portugal: scenarios, impacts and adaptation measures. SIAM Project. Lisboa: Gradiva.
- Saraiva, Tiago (2005). *Ciencia Y Ciudad: Madrid y Lisboa, 1851 – 1900*. Madrid: Área de Gobierno de Las Artes.
- Schmidt, L., Mansinho, M.I. (1994). "A emergencia do ambiente nas ciências sociais: análise de um inventário bibliográfico", in *Análise Social*, vol. 29, (125 / 126), 441-481.
- Schmidt, L. (1999). "Sociologia do ambiente: genealogia de uma dupla emergência.", in *Análise Social*, vol XXXIV (1150), 175-210
- Schmidt, L., Valente, S. (2000). "País: percepção, retrato e desejo", in Ferreira de Almeida, J. (org.). *Os Portugueses e o Ambiente: I Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*. Oeiras: Celta.
- Schmidt, L., Valente, S. (2002). "*As Dimensões Mediáticas da Água – evolução e tendências*", in *La Directiva Marco del Agua: realidades y futuros*, Ponencias del III Congreso Ibérico sobre Gestión e Planificación del Agua. Sevilla, 13 a 17 de Novembro de 2002. Saragoza: Fundación Nueva Cultura del Agua.
- Schmidt, L. (2003). *Ambiente no Ecrã: emissões e demissões no serviço público televisivo*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.
- Schmidt, L., Saraiva, T., Pato, J. (2008). "In search of the (hidden) Portuguese Urban Water Conflicts: the Lisbon water story (1856 – 2006)", in Barraqué, B., Guibert, T. (ed.). *Urban Water Conflicts*. London: Taylor and Francis (no prelo).
- Schumpeter, J. [1996 (1909)]. *Ensaio*. Oeiras: Celta.
- Sen, A. (1979). "Personal utilities and public judgements: or what's wrong with welfare economics?", in *Economic Journals* 89, 537-58.
- Sen, A. (1986). "Foundations of social choice theory: an epilogue", in Elster, J. (ed.) (1986). *Foundations of social choice theory*. New York: Cambridge University Press.

Serra, P. (2000). “A propósito dos planos de recursos hídricos. Subsídios para a definição de uma política nacional”, in Recursos Hídricos, vol. 21, nº 1, 25-38

Serra, P. (2004). “O INAG na hora da mudança”, in INAG (2004). 120 Anos de Hidráulica (1884 – 2004). Lisboa: INAG.

Serra, P. (2004). “A questão da dominialidade das águas e dos terrenos na nova lei da água”, in Recursos Hídricos, vol. 25, nº 3, 15-30

Silva Lopes, José (1999). *A Economia Portuguesa desde 1960*. Lisboa: Gradiva.

Serrão, J. Veríssimo (1986). *História de Portugal*. Vol. IX. Lisboa: Editorial Verbo.

Shiklomanov, I. (1998). *World Water Resources: a new appraisal and assessment for the 21st century*. Paris: IHP/UNESCO.

Soares, Rogério (1955). *Interesse Público, Legalidade e Mérito*. Coimbra.

Soromenho-Marques, V. (1998). *O Futuro Frágil: os desafios da crise global do ambiente*. Lisboa: Publicações Europa-América.

Soromenho-Marques, V. (coord.) (2003). *O desafio da água no século XXI: entre o conflito e a cooperação*. Lisboa: Editorial Notícias.

Stiglitz, J. (1980). *Lectures on Public Economics*. New York: McGraw-Hill.

Stiglitz, J. (2000). *Economics of the Public Sector*. New York: W.W.Norton & Company.

Suzumura, K. (2002), “Introdução”, in Arrow, K., Sen, A., Suzumura, K., (orgs.). *Handbook of social choice and welfare*. New York: Elsevier.

Tavares, L.V. (1973). *Métodos de Simulação Hidrológica*. Lisboa: Instituto Superior Técnico.

Teives, S. (2007). *Energy consumption in Portugal 1850-2004*. Consiglio Nazionale delle Ricerche, Instituto de Studi sulle Società del Mediterraneo (no prelo).

Teixeira D’Abreu (1917). *Das Águas*. Coimbra: França & Arménio Editores.

Tiebout, Charles (1956). “A Pure Theory of Local Expenditures”. *Journal of Political Economy* 64 – October. 416-424.

UNESCO (2003). *World Water Development Report: water for people, water for life*. Paris: UNESCO.

- Valério, N. (2001). *Estatísticas Históricas Portuguesas*. Lisboa: INE.
- Vargas, A., Fonseca, T. (orgs.) (2006). *Constituições Portuguesas: 1976 e revisões constitucionais*. Lisboa: Assembleia da República.
- Vargas, A., Fonseca, T. (orgs.) (2004). *Constituições Portuguesas: 1822 – 1826 – 1838 – 1911 - 1933*. Lisboa: Assembleia da República.
- Veiga da Cunha, L. *et al.* (1980). *A Gestão da Água: Princípios Fundamentais e Sua Aplicação em Portugal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Veiga da Cunha, L. (1982). *As secas. Caracterização, impactos e mitigação*. Lisboa: Comissão Nacional do Ambiente.
- Veiga da Cunha, L. (2003). “Meio século de percepções sobre a água na política internacional”, in Soromenho-Marques, V. (coord.) (2003). *O desafio da água no século XXI: entre o conflito e a cooperação*. Lisboa: Editorial Notícias.
- Viegas, J.M.L., Costa, A.F., (orgs.) (1998). *Portugal, que Modernidade?* Oeiras: Celta.
- Villaverde Cabral, M. (1974). *Materiais para a história da questão agrária em Portugal: séc. XIX e XX*. Porto: Inova.
- Villaverde Cabral, M. (2000). “O exercício da cidadania política em Portugal”, in *Análise Social*, vol. 35 (154-155), pp. 85-113
- Weber, M. (1997). *Conceitos sociológicos fundamentais*. Lisboa: Edições 70.
- Wicksell, Knut (1969). *Selected papers on economic theory*. New York: Augustus M. Kelley.
- Wicksell, Knut (1970). *Value, Capital and Rent*. New York: Augustus M. Kelley.
- World Water Council (2000). *World Water Vision: a water secure world*. Cairo: World Water Council.